

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA

VICERRECTORÍA ACADÉMICA

ESCUELA DE CIENCIAS DE LA ADMINISTRACIÓN

Programa de Doctorado en Ciencias de la Administración

**PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA COSTARRICENSE: SU IMPLICANCIA EN EL DESARROLLO
NACIONAL**

Trabajo de Tesis de Graduación sometido a la consideración del Tribunal
Examinador del Programa de Doctorado en Ciencias de la Administración de
la Escuela de Ciencias de la Administración para optar por el grado de:

Doctor Philosophiae

Por

Rolando Bolaños Garita

Con la Asesoría del Director de Tesis:

Prof. Dr. Luis Arnoldo Rubio Ríos

San José, Costa Rica

2014

DEDICATORIA

Al verdadero autor de esta Tesis: Jesucristo, Dios y Hombre verdadero, quien finalmente es el que ilumina a todo ser humano para cumplir las metas dispuestas en el plan del Dios Todopoderoso.

A mi hija Valentina, motor de mi vida para el desarrollo personal y profesional.

A mi esposa Angélica, por su apoyo invaluable.

A mami y papi, por inculcarme la busca de la superación a través del estudio, así como los más altos valores.

A mis mentores y amigos: Wilburg Jiménez Castro y Johnny Meoño Segura, por concederme el honor de ser su discípulo.

Finalmente, a mi padrino Lando: ¡pudimos llegar!

AGRADECIMIENTOS

Al Tribunal Examinador, porque en diferentes momentos generaron recomendaciones que fortalecieron este trabajo investigativo.

A las autoridades de las Escuela de la Ciencias de la Administración de la UNED, muy especialmente a Don Eduardo Castillo, Margarita Trejos y a las profesoras Ileana Ulate y Elizarda Vargas.

A la Máster Shirley Calvo Jiménez por el apoyo brindado.

A los funcionarios públicos que fueron sujetos de información, por brindarme parte de su tiempo y compartir conmigo sus conocimientos y opiniones.

A mis compañeros de trabajo, su apoyo fue decisivo para poder cumplir este sueño.

PRESENTACIÓN

La presente tesis doctoral se constituye en una investigación referente a la planificación presupuestaria en Costa Rica, y la forma en que el Presidente de la República, y el Poder Ejecutivo en general, esquematizan el desarrollo nacional a partir de las potestades constitucionales que ostenta; abordándose las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que gravitan alrededor y que en definitiva permiten el cumplimiento de las necesidades poblacionales en los campos que se requiera, por ejemplo, en educación, salud, seguridad ciudadana, infraestructura vial y resguardo del ambiente, entre otros.

El periodo de estudio se ubica en los lapsos que van desde el 2007 al 2010 y del 2011 al 2012, por cuanto estos espacios corresponden a periodos presidenciales en los cuales rigen los Planes Nacionales de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” y “María Teresa Obregón Zamora”, respectivamente. Paralelamente, en esos mismos periodos fueron emitidos, bajo Ley de la República, presupuestos ordinarios y extraordinarios que rigen desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; dichos presupuestos públicos se conciben como la expresión financiera de los planes gubernamentales, por lo que deben, indefectiblemente, lograr el cumplimiento del modelo planificador del desarrollo nacional.

En lenguaje de esta investigación, el PND es la carta de navegación de todo el macro Sistema de Administración Pública para lograr un desarrollo nacional coherente y sostenido, donde todos los recursos humanos, técnicos y financieros públicos deben dedicarse a su fiel cumplimiento; y al tomar en cuenta que la gestión presupuestaria se entiende incluida dentro de esta dedicación irrestricta, esta investigación pretende lograr un análisis integral de los esfuerzos públicos traducidos en acciones administrativas para cumplir con lo anterior.

Los objetivos tanto generales como específicos fueron derroteros para la mejor comprensión del fenómeno investigado, los cuales pasaron por elaborar un diagnóstico para identificar la vinculación entre el PND y los presupuestos públicos; analizar las dimensiones que inciden en la interrelación de los Sistemas Administrativos; hasta identificar el aporte de los entes ministeriales y el apoyo político de la Contraloría General de la República para lograr el desarrollo nacional, según lo prescrito en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

La hipótesis de trabajo se cimentó en comprobar la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, y la incidencia directa para con los entes públicos que conforman el macro Sistema de Administración Pública. Situación que puede ser revertida a través del ejercicio de la dirección gubernativa y la emisión de directrices o políticas públicas.

Valga aclarar que el tamaño muestral se circunscribió al 50% de los entes ministeriales, y de estos, se extrajeron aquellas acciones visibles en el PND, las cuales tenían aparente reflejo en los presupuestos de la República. Específicamente, se seleccionaron aquellas acciones que han tenido en los últimos tiempos un mayor eco social.

Los datos obtenidos a partir del análisis de contenido, así como de los sujetos de información, es contundente: el gasto público no está siendo correctamente dirigido a solventar las necesidades poblacionales, ni a aprovechar las oportunidades para el desarrollo, lo que correlativamente se traduce en un aumento del déficit fiscal. Y, la incapacidad material para alinear las acciones estratégicas plasmadas en la carta de navegación gubernativa para con los renglones presupuestarios, termina por impedir una correcta determinación de los niveles de desarrollo nacional.

Por lo tanto, la presente investigación doctoral incluye una propuesta modelística con distintos grados de planificación presupuestaria, lo cual permite concatenar lo estratégico global/nacional como lo es el PND, lo sectorial y regional para así articular esfuerzos a partir de la *Actividad* de los entes públicos, así como de las particularidades que presenta cada región del país, respectivamente; hasta lo particular por medio de Proyectos Públicos y su expresión financiera: los presupuestos públicos.

Se busca así, finalmente, lograr el desempeño sistémico, articulado y coherente de todo ente público que se encuentra cubierto bajo el alero del Presidente de la República, en su calidad de máximo administrador y gobernante nacional; desempeño que a todas luces debe dirigirse a lo siguiente: **a)** potenciar las oportunidades para el desarrollo, **b)** respetar y promover los derechos de los habitantes y **c)** abordar y solucionar las necesidades poblacionales.

TABLA DE CONTENIDOS

Pág.

CAPÍTULO I: ASPECTOS PRELIMINARES

1. El problema de estudio	2
2. Delimitación espacial, temporal y demográfica del problema	2
3. Definición del problema	4
4. Líneas problemáticas.....	14
5. Descriptores del tema	16
6. Alcances y limitaciones de la investigación.....	17
6.1.Alcances	17
6.2.Limitaciones.....	19

CAPÍTULO II: MARCO CONTEXTUAL

1. Planteamiento del problema	22
1.1. Antecedentes del problema.....	22
1.2. Panorama del problema en la realidad nacional.....	30
2. Justificación de la investigación.....	34
2.1. El fin de la investigación.....	34
2.2.Utilidad de la investigación para el poder ejecutivo, para las instancias encargadas del control político, para la universidad estatal a distancia y para el país.....	36
3. Objetivos.....	39
3.1.Objetivos generales.....	39
3.2.Objetivos específicos.....	39
4. Hipótesis de trabajo	40
5. Marco Teórico-Conceptual.....	41
6. Metodología de trabajo	92
6.1.Tipo de estudio.....	92
6.2.Unidades de análisis (variables) y operacionalización de esas unidades.....	92

6.3. Fuentes de información.....	94
6.3.1. Fuentes primarias de información y criterios de selección.....	94
□ Sobre los funcionarios públicos.....	95
□ Al funcionario del organismo internacional programa de las naciones unidas para el desarrollo (PNUD)	95
□ .Sobre el experto de la Universidad de Costa Rica.....	96
6.3.2. Fuentes secundarias de información.....	98
6.4. . Técnicas de investigación.....	99
6.4.1. La entrevista (focalizada semiestructurada).....	100
6.4.2. Análisis de contenido.....	104
6.4.3. Los datos financieros.....	105
6.5. Instrumentos.....	105
6.6. Muestra de estudio.....	108
6.7. Plan de tabulación y análisis.....	109

CAPÍTULO III: ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

1. Diagnóstico sobre la vinculación de la planificación presupuestaria al Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas.	113
2. Análisis de las dimensiones (política, jurídica, administrativa y conceptual) que vinculan la planificación presupuestaria con el PND y la incidencia de estas en la disfuncionalidad entre los sistemas gubernativos.	154
3. Identificación del aporte del ministerio de hacienda en su calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera, en el cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional.	165
4. Análisis del aporte del MIDEPLAN en el cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional.....	186
5. Instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa que emplea actualmente el Poder Ejecutivo para coordinar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas a través de sus presupuestos.	206

6. Capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional..... 213

CAPÍTULO IV: CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

1. Diagnóstico sobre la vinculación de la planificación presupuestaria al Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas. 238
2. Análisis de las dimensiones (política, jurídica, administrativa y conceptual) que vinculan la planificación presupuestaria con el PND y la incidencia de estas en la disfuncionalidad entre los sistemas gubernativos. 245
3. Identificación del aporte del Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera, en el cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. 250
4. Análisis del aporte del MIDEPLAN en el cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional..... 260
5. Instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa que emplea actualmente el Poder Ejecutivo para coordinar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas a través de sus presupuestos. 264
6. Capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional..... 265
7. Sobre la hipótesis de trabajo..... 274

CAPÍTULO V: MODELO INTEGRAL PARA LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA

1. Diseño y propuesta del modelo integral de planificación presupuestaria en Costa Rica, en cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo	276
Bibliografía.....	350
Anexos	360
Anexo 1 Cuestionario aplicado a los sujetos de información.	
Anexo 2 Detalles presupuestarios analizados, período 2007-2012.	
Anexo 3 Diagrama ampliado del Modelo integral de planificación presupuestaria en Costa Rica.	

TABLA DE CUADROS

Pág.

Cuadro 1: Acciones del PND 2007-2010 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios.....	115
Cuadro 2: Acciones del PND 2011-2014 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios.....	117
Cuadro 3: Detalle de argumentos para Transferencias del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos. Periodo 2007-2012.....	127
Cuadro 4: Detalle de argumentos para Transferencias del MIVAH. Periodo 2007-2012.....	138

Cuadro 5: Montos presupuestarios sin asidero en el PND. Periodo 2007-2012.....	143
--	-----

Cuadro 6: Propuesta de modificación a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.....	254
---	-----

TABLA DE GRÁFICOS

Pág.

Gráfico 1: Recursos presupuestarios del Ministerio de Ambiente y Energía incluidos en el periodo 2007-2012.....	121
---	-----

Gráfico 2: Recursos presupuestarios del Ministerio de Seguridad Pública incluidos en el periodo 2007-2012.....	123
--	-----

Gráfico 3: Recursos presupuestarios del Ministerio de Salud incluidos en el periodo 2007-2012.....	125
--	-----

Gráfico 4: Recursos presupuestarios del Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos incluidos en el periodo 2007-2012.	129
--	-----

Gráfico 5: Recursos presupuestarios del Ministerio de Agricultura y Ganadería incluidos en el periodo 2007-2012.	132
---	-----

Gráfico 6: Comparación entre recursos presupuestados y ejecutados en el Ministerio de Educación Pública.	134
---	-----

Gráfico 7: Recursos presupuestados totales del MOPT-CONAVI incluidos en el periodo 2007-2012.	141
--	-----

Gráfico 8: Disparidad entre recursos con y sin asidero en la planificación presupuestaria, periodo 2007-2012.....	145
---	-----

TABLA DE ESQUEMAS

Pág.

Esquema 1: Resumen del modelo de planificación presupuestaria en Costa Rica.	148
Esquema 2: Interrelación entre las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual	154
Esquema 3: Ligamen entre la planificación presupuestaria y las inversiones públicas en Costa Rica	202
Esquema 4: Engranaje para el desarrollo según niveles de planificación	220
Esquema 5: Proceso presupuestario en el Sector Público	223
Esquema 6: Relación jerárquico-funcional del Ministerio de Hacienda para la planificación presupuestaria integral.....	300
Esquema 7: Dirección gubernativa del Programa Global de Inversiones Públicas y del Fondo de Incentivos para el desarrollo.....	301
Esquema 8: Relación de dirección técnica entre el Ministerio de Hacienda y los entes del Sistema de Administración Financiera	302
Esquema 9: Relación jerárquico-funcional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para la planificación presupuestaria integral	306
Esquema 10: Relación jerárquico-funcional del Poder Legislativo para la planificación presupuestaria integral.....	313
Esquema 11: Distribución del territorio nacional por regiones de desarrollo.....	320

LISTA DE ABREVIATURAS, ACRÓNIMOS Y SIGLAS

AP: Autoridad Presupuestaria

BCIE: Banco Centroamericano de Integración Económica

BANHVI: Banco Hipotecario de la Vivienda

BID: Banco Interamericano de Desarrollo

CCAF: Comisión de Coordinación de la Administración Financiera

CGR: Contraloría General de la República

CCSS: Caja Costarricense del Seguro Social

CEN-CINAI: Centro de Educación y Nutrición y Centro Infantil de Atención Integral

CEPAL: Comisión Económica para América Latina

CNREE: Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial

CONAVI: Consejo Nacional de Vialidad

DGPN: Dirección General de Presupuesto Nacional

FITTACORI: Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en Costa Rica

FOCEVAL: Fomento de las Capacidades de Evaluación en Centroamérica

FODESAF: Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares

FOSUVI: Fondo de Subsidio para la Vivienda

ICE: Instituto Costarricense de Electricidad

INCIENSA: Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud

ILPES: Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social

IMAS: Instituto Mixto de Ayuda Social

INVU: Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo

LAFRPP: Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131

LCA: Ley de Contratación Administrativa 7494

LGAP: Ley General de la Administración Pública 6227

LOCGR: Ley Orgánica de la Contraloría General de la República 7494

MAG: Ministerio de Agricultura y Ganadería

MAPI: Matriz Anual de Programación Institucional

MAPSESI: Matriz Anual de Programación Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional

MEP: Ministerio de Educación Pública

MH: Ministerio de Hacienda

MOPT: Ministerio de Obras Públicas y Transportes

MIDEPLAN: Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica

MS: Ministerio de Salud

MSP: Ministerio de Seguridad Pública

MTSS: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

MIVAH: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos

PAO: Plan Anual Operativo

PANACI: Patronato Nacional de Ciegos

POI: Plan Operativo Institucional

PNA: Plan Nacional de Alimentos

PND: Plan Nacional de Desarrollo

PNUD: Programa de las Naciones Unidas para el desarrollo

SAF: Sistema de Administración Financiera

SETENA: Secretaría Técnica Nacional Ambiental

SINAC: Sistema Nacional de Áreas de Conservación

SINALEVI: Sistema Nacional de Legislación Vigente

SINE: Sistema Nacional de Evaluación

UCR: Universidad de Costa Rica

UNED: Universidad Estatal a Distancia

UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA
VICERRECTORIA ACADEMICA
SISTEMA DE ESTUDIOS DE POSGRADOS
Doctorado en Ciencias de la Administración
ACTA DE PRESENTACIÓN DE TESIS

ACTA N°19-14

Sesión del Tribunal Examinador, celebrada el 11 de Febrero 2014, con el objeto de recibir el Informe oral del estudiante **ROLANDO BOLAÑOS GARITA**, cedula 1-0987-0286, quien se acoge al Reglamento del Sistema de Estudios de Posgrado, bajo la modalidad de Tesis, para optar al grado de Doctor en Ciencias de la Administración. Están presentes los siguientes miembros del tribunal:

Director del Sistema de Estudios de Posgrado
Director de Escuela de Administración
Coordinador Doctorado Ciencias de la Administración
Director de Tesis
Lectora de Tesis
Lector de Tesis

Dr. Victor Hugo Fallas.
P/Dr. Edgar Castro M.
Dr. Fernando Zuñiga U.
Dr. Luis A. Rubio R.
Dr. Fernando Gardela R.
Dr. Wilburg Jiménez C.

[Handwritten signatures of the tribunal members]

ARTICULO 1

El Presidente del Tribunal informa que el expediente del postulante contiene todos los documentos de rigor y además declara que cumple con todos los requisitos del Plan de Estudios correspondiente. Se le solicita que proceda a realizar la exposición.

ARTICULO 2

El postulante hace la exposición de su tesis doctoral titulada "PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA COSTARRICENSE: SU IMPLICANCIA EN EL DESARROLLO NACIONAL "

ARTICULO 3

Terminada la disertación, los miembros del Tribunal examinador interrogaron al postulante, durante el tiempo reglamentario y, una vez concluido el interrogatorio, el tribunal se retira a deliberar.

ARTICULO 4

El Tribunal considera la tesis

APROBADO

☐

NO APROBADO

☐

APROBADO CON DISTINCIÓN

☒

El tribunal le confiere la calificación de: 100

Recomienda además Publicar en línea editorial y Revistas académicas

ARTICULO N 5

El presidente del tribunal comunica al postulante el resultado de la deliberación. Lo declara acreedor al grado de Doctor en Ciencias de la Administración. Se indica realizar los trámites para presentarse al acto público de juramentación, al que será oportunamente convocado. Se da lectura al acta que firman los miembros del tribunal y el postulante a las 10:45 horas.

Firma postulante: [Firma], Cédula: 1-0987-0286

CAPÍTULO I.- ASPECTOS PRELIMINARES

1. EL PROBLEMA DE ESTUDIO

La planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense y su implicancia en el desarrollo nacional.

2. DELIMITACIÓN ESPACIAL, TEMPORAL Y DEMOGRÁFICA DEL PROBLEMA

El estudio comprenderá la estructura presupuestaria - programática de algunas de las dependencias ministeriales del Poder Ejecutivo a las cuales se les aprobó el Presupuesto Ordinario y Extraordinario mediante Ley de la República, durante los periodos 2007-2010 y 2011-2012, exceptuando al Poder Judicial y al Tribunal Supremo de Elecciones, en razón de la autonomía constitucional de la que gozan ambos órganos. Salvo esas excepciones, el resto de dependencias públicas a las que se les dota de recursos presupuestarios también deberían verse reflejadas en Acciones y Metas específicas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) de los periodos referidos, denominados “Jorge Manuel Dengo Obregón” y “María Teresa Obregón Zamora”, respectivamente. A la fecha, las carteras ministeriales suman dieciocho, pero nuestro abordaje investigativo comprenderá a la mitad de ellas, o sea, 50% de la población ministerial.

Nótese que dicha población debería, según el marco normativo dispuesto, abonar mediante acciones específicas a los Indicadores Globales de Logro establecidos en el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, el cual a su vez debe desagregarse en Planes Sectoriales y Planes Regionales, todos ellos focalizados en el cumplimiento concreto de las Acciones y Metas propuestas para el desarrollo nacional.

La desagregación anotada da pie a una transversalidad en la esquematización del desarrollo nacional vía planificación presupuestaria, ya que el nivel de dependencia pública puede referirse a todo un ente ministerial, o sólo a una de sus instancias desconcentradas ubicada a nivel presupuestario como un “Programa”. Por lo tanto, el espacio de acción principal de la investigación comprende al Gobierno Central costarricense en el sentido amplio del término, refiriéndonos con ello a la Presidencia de la República, a los Ministerios y sus instancias adscritas. Adicionalmente, se consideraron las instituciones descentralizadas que aparecen reflejadas en los Planes de Desarrollo referidos, muy a pesar de que sus presupuestos no están incluidos en el Presupuesto Nacional, sino que deben ser aprobados por la Contraloría General de la República; por correlato, también se analiza el aporte de estas a nivel de estructura presupuestaria y programática cuando así se consideró necesario para el mejor desarrollo de la investigación.

El periodo de estudio se ubica, tal y como se indicara en líneas precedentes, en los lapsos que van desde el 2007 al 2010 y del 2011 al 2012, por cuanto estos espacios corresponden a periodos presidenciales en los cuales rigen los Planes Nacionales de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón” y “María Teresa Obregón Zamora”, respectivamente. Paralelamente, en esos mismos periodos fueron emitidos, bajo Ley de la República, presupuestos ordinarios y extraordinarios que rigen desde el 1 de enero al 31 de diciembre de cada año; dichos presupuestos públicos se conciben como la expresión financiera de los planes gubernamentales, por lo que deben, indefectiblemente, lograr el cumplimiento del modelo planificador del desarrollo nacional.

3. DEFINICIÓN DEL PROBLEMA

Debido a que el Gobierno costarricense detenta una responsabilidad ineludible en el mejoramiento de la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país; que la materialización de las Actividades y Objetivos Institucionales, así como los Planes y Proyectos de carácter nacional/global son los que en definitiva permiten la concreción de tal responsabilidad; y que estos son posibles en razón de los recursos presupuestarios con que cuentan las instituciones públicas, resulta necesario realizar un análisis más detallado sobre la serie de estrategias, directrices y acciones que desde las Ciencias de la Administración está desplegando el Poder Ejecutivo en materia de Dirección, Planificación, Organización, Control y Evaluación de su gestión, especialmente a través de una sana y transparente ejecución de los recursos públicos por él administrados.

Es importante reiterar que son esos recursos los que, según principios de eficiencia y eficacia, logran una gestión institucional de comprobado apego al cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo (PND).

En este sentido, es el PND el instrumento articulador por excelencia con que cuenta el Poder Ejecutivo para lograr un desarrollo nacional coherente y sostenido, donde todos los recursos humanos, técnicos y financieros públicos deben dedicarse a su fiel cumplimiento; y al tomar en cuenta que la gestión presupuestaria se entiende incluida dentro de esta dedicación irrestricta, esta investigación pretende lograr un análisis integral de los esfuerzos públicos traducidos en acciones administrativas para cumplir con lo anterior. Se busca analizar el espectro que rodea a las instituciones públicas y su aporte al desarrollo nacional, a partir de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, a través de la cual los Ministerios de Hacienda y Planificación Nacional, y en gran parte la

Contraloría General de la República, juegan un papel decisivo en esa materialización del desarrollo.

Resulta necesario valorar la serie de instrumentos administrativo-financieros emitidos por los entes antes señalados, los cuales deberían ser piedra angular para la consolidación del PND, a través del enlace de esfuerzos de los entes públicos sometidos a la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo. Lo anterior toma mayor fundamento cuando incluso el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y el mismo Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica (MIDEPLAN), hoy cuentan con el Proyecto **"Fortalecimiento de la planificación (planeación, presupuestación y evaluación) estratégica del Estado costarricense"**, el cual ha impulsado recientemente consultorías para determinar las acciones tendentes al mejoramiento de la gestión administrativa pública en razón del PND y el mejor cumplimiento de las responsabilidades de ese Ministerio en materia de la Ley de Planificación Nacional 5525 y la necesaria inter-coordinación con otras instituciones públicas pertenecientes al Sistema Nacional de Planificación, instituido en esa norma jurídica.

Sumado al proyecto anteriormente citado, también el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) proveyó de financiamiento a MIDEPLAN para concretar la consultoría **"Desarrollo y fortalecimiento del Sistema Nacional de Inversiones Públicas"**, el cual prácticamente replica lo ya generado a través del PNUD.

Finalmente, MIDEPLAN también ha pasado a formar parte del proyecto **"Fomento de las Capacidades de Evaluación en Centroamérica" (FOCEVAL)**, impulsado por el Ministerio Alemán de Cooperación Económica y Desarrollo. El objetivo principal del mismo resulta en el fortalecimiento de la evaluación para la toma de decisiones y la conducción política.

Las consultorías y proyectos a los que nos referimos, vienen a reforzar nuestro planteamiento investigativo, ya que se evidencia la necesidad de valorar la serie de instrumentos que desde las Ciencias Administrativas en la actualidad consolidan y potencian el Sistema de Planificación Nacional. Dicho Sistema, que debería estar encauzado en el cumplimiento de la Ley 5525 y del Plan Nacional de Desarrollo, no podemos concebirlo desligado de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 (LAFRPP), de la Ley para el equilibrio financiero para el Sector Público 6955, de la Ley General de la Administración Pública 6227 (LGAP), y, si se quiere, de la Ley de Contratación Administrativa 7494 (LCA), las cuales consideramos cierran un círculo jurídico-técnico de gran valía para el mejor desempeño de todos los recursos administrados por el Gobierno costarricense, tal y como se extrae del marco teórico-conceptual que se explicita en el capítulo correspondiente.

En otras palabras, nos encontramos frente a un problema atinente a la aplicabilidad de las Ciencias de la Administración en varias de sus dimensiones, específicamente en lo tocante al Proceso Administrativo: Dirección, Planificación, Organización, Coordinación, Control y Evaluación, y la manera en que se desarrollan estrategias e instrumentos para su cumplimiento; pero, sobre todo, de la forma en que la Administración Pública concreta la toma de decisiones gubernativo-gerenciales, con base en dichas Ciencias.

Llegados a este punto, es importante indicar que las Ciencias de la Administración no se desligan en ningún momento del actuar en la Administración Pública, así aclarado por teóricos nacionales e internacionales como Henry Fayol, Luther Gulick, Herbert A. Simon, Pedro Muñoz Amato, Bernardo Kliksberg, Wilburg Jiménez Castro y Johnny Meoño Segura.

En línea con lo anterior, la elaboración de esta Tesis doctoral podemos visualizarla a través de dos corrientes principales: la justificación práctica a través de la aplicabilidad de las Ciencias de la Administración y la justificación de pertinencia socio-administrativa.

La primera atiende a la inexorable necesidad de analizar y, consiguientemente, llevar a cabo un diagnóstico sobre las implicaciones estratégicas y operativas que redundan en la planificación presupuestaria a nivel de la Administración Pública costarricense. Dichas implicaciones deben comprender, entre otras, las etapas del Proceso Presupuestario: formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación, pero, alineadas estas desde todos sus ángulos con el mejor cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo y los consiguientes Planes Sectoriales y Regionales, en tanto ambos devienen en instrumentos formulados en sujeción estricta al primero.

A través de la activación de todas las fases anteriores se debería generar una dinámica operativa a lo interno de cada institución, la cual debe ser encabezada por cada jerarca y conducida técnicamente por los encargados presupuestarios y de planificación, los cuales deben tener total claridad de la relación simbiótica planificación-presupuesto, donde dicha relación se vuelve dinamizadora para el adecuado encauzamiento de todos los recursos, no solo de los monetarios, sino también de los humanos y técnicos, hacia el cumplimiento irrestricto de las políticas públicas de orden superior que ha esquematizado el Gobierno de turno a través del PND. Lo anterior también debe generar un efecto cascada por el cual todos los niveles organizacionales desempeñen funciones administrativas y ejecuten presupuestos en forma conexas con las políticas ya indicadas.

La dinámica institucional planificación-presupuesto, debe atender el bloque de legalidad dispuesto, el cual debe ser un marco orientador de claridad meridiana, capaz de reflejar elementos teórico-conceptuales de reconocida valía para el mejor desempeño de la Administración Pública, desempeño que puede deslindarse en el tanto no contenga adecuadas pautas para un sólido alineamiento de los recursos presupuestarios para con las políticas gubernativas, las que se sustentan en las Metas y Tipos de Medios prescritos en la Ley General de la Administración Pública. Son estos últimos: Metas y Tipos de Medios, parte del argot administrativo público que consideramos no han sido finalmente comprendidos por los administradores públicos (planificadores, responsables presupuestarios y jerarcas de turno), en razón de la impecable importancia que tienen los mismos para la conducción de la constelación de instancias públicas, conducción que se evidencia a partir de la obligación de las mismas por lograr su cuota en el PND.

La falta de entendimiento conceptual y operativo de los términos ya indicados, así como de otros inherentes a las Ciencias de la Administración, impacta sensible y negativamente en la forma en que se determinan los resultados que se espera alcanzar al término del ejercicio presupuestario, al igual que en las acciones, los medios y recursos necesarios para obtenerlos. Lo anterior abona al desempeño errado y desintegrado del aparato estatal, en el cual conceptos de Sector de actividad administrativa y Región de Desarrollo deberían estar implícitos en la planificación presupuestaria. Tampoco se incluyen éstos de forma adecuada en los mecanismos para la definición de la estructura programática y presupuestaria emanados por el Ministerio de Hacienda de manera unilateral o mancomunada con MIDEPLAN, refiriéndonos con esto a:

- a) Las Directrices Técnicas-Metodológicas para la formulación presupuestaria.

- b) Las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- c) Los Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las entidades públicas, ministerios, y demás órganos.
- d) Los Procedimientos para la aplicación de las directrices y regulaciones generales de política salarial, empleo y clasificación de puestos para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- e) Las Directrices y Regulaciones Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- f) Los lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del Sector Público.

Ergo, tenemos que la presente investigación busca proveer de mayores herramientas teórico-técnicas inherentes a las Ciencias de la Administración, primordialmente a la dinámica de la planificación presupuestaria en el Gobierno costarricense, considerando tanto la gama de acepciones y disposiciones técnico-legales que deben marcar el rumbo y la ejecución de los recursos presupuestarios de manera consustanciada con la dirección y planificación gubernativas, pactadas por el Poder Ejecutivo a través del PND y los respectivos Planes Sectoriales y Regionales, etc.

En cuanto a la segunda, la justificación socio-administrativa de la investigación, la ubicamos a partir del uso que los niveles jerárquico-gerenciales, políticos y técnicos pueden darle a la investigación, para así emplear la gama de teorías, conceptos e instrumentos provistos por las Ciencias Administrativas en la toma de decisiones gubernativas, enfatizando la necesidad urgente de lograr una planificación presupuestaria concatenada con los instrumentos de dirección gubernativa con que cuenta el Poder Ejecutivo para abordar la serie de necesidades nacionales insatisfechas.

En otras palabras, los esquemas teórico-conceptuales, y los hallazgos y propuestas administrativos extraídos y generados a la luz de esta investigación, deben servir de insumo para el mejor desempeño de la Administración Pública, para que ésta logre impactar en los estratos sociales a los cuales se debe el Gobierno costarricense, lo cual es posible a través del arsenal teórico y técnico que ostentan las Ciencias de la Administración.

Estamos frente a un tema de interés nacional que parece no agotarse, ya que cada cuatro años se reanima la discusión y el aparente análisis integral de la insolvencia del Gobierno para cumplir con su objetivo primigenio ubicado en primera línea en el artículo 50 de la Constitución Política vigente; interés que a su vez se desgana en una infinidad de actividades desarrolladas por las instancias gubernamentales y entre las que podemos visualizar: programas de lucha contra la pobreza (erradicación de tugurios, generación de empleo, subsidio al desempleo), resguardo a sectores poblacionales en riesgo social (desde lactantes hasta adultos mayores), desarrollo de infraestructura nacional, potenciamiento de actividades deportivas, recreativas y de unión de la familia, protección del ambiente (que puede abarcar desde la explotación pesquera, el desarrollo urbano, hasta la creación de parques nacionales), fomento de la educación pública,

promoción de la salud y erradicación de enfermedades, control de la corrupción en las instituciones públicas, por citar solo algunas.

Todas las anteriores actividades son abordadas, desplegadas, fiscalizadas o promovidas por las instituciones públicas según las actividades así indicadas en la respectiva Ley Orgánica de cada una, traducidas a su vez en Acciones y Metas en el Plan Nacional de Desarrollo. No obstante, esto es posible cuando los recursos públicos (humanos, técnicos y presupuestarios) están alineados con dicho marco referencial; de ahí que la planificación presupuestaria sea un medio por excelencia para condicionar el accionar de cada institución a las premisas apuntadas en el párrafo anterior, destinadas todas y cada una, al mejor desarrollo nacional y al mejoramiento en la calidad de vida de los ciudadanos y habitantes de Costa Rica.

Aunado a lo anterior, y como hemos podido indicar previamente, los recursos presupuestarios son necesariamente dinamizadores del accionar gubernamental destinado a solventar necesidades nacionales, lo que debería hacerse entendiendo y respetando consideraciones de orden administrativo-financiero (Proceso Presupuestario, Principios Presupuestarios), teórico-conceptual (Actividades, Región, Sector, Metas, Tipos de Medios, etc.) y político-administrativo (Dirección gubernativa, Políticas públicas). Dichos recursos presupuestarios a su vez se nutren por dos vías: ingresos corrientes o ingresos de capital, siendo los primeros aquellos provenientes de la recaudación fiscal, y los segundos, los provenientes de compromisos con un tercero, o sea, bonos de deuda o empréstitos internacionales.

La especial consideración que debe hacerse a cualquiera de las dos, termina de ser otra razón por la cual la presente investigación es importante bajo el prisma de la conveniencia administrativo-social. Así, resulta de insoslayable necesidad que el Poder Ejecutivo logre una mejor comprensión de la forma en que la planificación presupuestaria viene a atacar las necesidades nacionales vía cumplimiento al PND, ya que no resulta conveniente sobrecargar a ninguno de los sectores sociales con una mayor carga tributaria, para destinarla a su vez hacia un accionar gubernamental errado, desunido y alejado del instrumento técnico-político que es articulador por excelencia: el Plan Nacional de Desarrollo.

Tampoco resulta viable desde una perspectiva de equilibrio de las finanzas públicas, que el Gobierno asuma compromisos económicos para, nuevamente, destinarlos a una gestión administrativa (presupuestaria y operativa) en las instituciones públicas que echa mucho de menos las necesidades de todos los grupos sociales dependientes del mejor accionar gubernamental. En caso de incurrir en ello, estaríamos no solo frente a un escenario de ineficiencia e ineficacia, sino ante una evidente ilegalidad en el desempeño de los niveles gerenciales y políticos de la Administración Pública, quebrantando tanto el orden constitucional, como del equilibrio financiero y del resto de normas relativas a las finanzas y el presupuesto público.

Aclarado lo anterior, vislumbramos finalmente el ligamen tan estrecho entre las Ciencias de la Administración y la Administración Pública, donde la planificación presupuestaria y la política económica son temas revestidos de tecnicidad, pero también de popularidad, al ser de frecuente abordaje por parte de académicos, investigadores, sindicatos, empresarios, inversores nacionales e internacionales, empresas calificadoras financieras, organismos

financieros internacionales, por citar solo algunos. Por ende, el mejor uso de los recursos públicos ubicados en los presupuestos institucionales cobra un matiz ahora también de importancia internacional, siendo que el país puede verse seriamente dañado bajo la óptica internacional, si no logra un adecuado uso de dichos recursos, ya que incluso podría potenciar el déficit fiscal, el desequilibrio en la balanza de pagos, un aumento en la calificación del riesgo país y un detrimento en la inversión extranjera directa.

Bajo ese escenario, debe entenderse con prontitud que conforme se logre una mejor administración de esos recursos destinados al desarrollo socioeconómico, se podrá evitar el contagio de movimientos sociales en ebullición, tal y como los que han presentado recientemente en países como Grecia y España, donde el déficit fiscal está obligando a los gobernantes a tomar una serie de medidas como recortes presupuestarios a programas de impacto nacional, por ejemplo, en el sector educativo.

Sucintamente, la relevancia del problema investigativo es totalmente original y transversal, considerando que con una mejor gestión administrativa pública, vía planificación presupuestaria, serán beneficiados todos los grupos presentes en el país. Y es que en razón de ese mismo beneficio, hoy más que en el pasado, los recursos presupuestarios públicos están pudiendo ser sujetos de valoración y fiscalización por medio del control ciudadano a través de los recursos tecnológicos dispuestos gracias a la llamada Sociedad del Conocimiento, la cual surge como un movimiento socio-técnico que ha permitido el acercamiento de los diferentes sectores sociales, a las condiciones y a los actores que rodean la gestión estatal, no siendo óbice lo atinente a la planificación presupuestaria.

Por ende, este acercamiento entre condiciones y actores estatales, y los sectores insertos en una sociedad, se enmarcan en acciones tangibles para materializar la transparencia en el actuar de la Administración Pública, concebida esta como un conjunto de órganos y organismos interdependientes que cumplen deberes y objetivos de orden político, constitucional, social, económico, ambiental, etc.; mismos que sólo podrán lograrse cuando el direccionamiento de los recursos presupuestarios se comprenda en esos términos, y se administren bajo esquemas de reconocida viabilidad, conforme lo permiten las Ciencias Administrativas.

4. LÍNEAS PROBLEMÁTICAS

¿Existe efectivamente una vinculación entre la planificación presupuestaria y el Plan Nacional de Desarrollo a nivel de las instituciones públicas?

¿Cuáles son las dimensiones (administrativa, conceptual, política y jurídica) que vinculan la planificación presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo, mismas que pueden provocar una disfuncionalidad entre los sistemas administrativos inherentes a esa vinculación?

¿Cuál es el aporte del Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano rector del Sistema de Administración Financiera, para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria y desarrollo nacional?

¿Cuál es el aporte de MIDEPLAN para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria y desarrollo nacional?

¿Cuáles instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa emplea actualmente el Poder Ejecutivo para coordinar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas y potenciar así el desarrollo nacional?

¿Cuál es actualmente la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria y desarrollo nacional?

5. DESCRIPTORES DEL TEMA

Al considerar la temática referente a la planificación presupuestaria en la Administración Pública costarricense, indefectiblemente debemos valorar una gama de temas que se correlacionan con la misma, pues gravitan sobre este, y coadyuvan en el abordaje y mejor entendimiento del fenómeno. En esa línea, debemos considerar el siguiente detalle esquemático, el cual considera temas y subtemas:

TEMAS	SUBTEMAS
La Administración Pública costarricense	<ul style="list-style-type: none"> - Contexto y definición - Dirección Gubernativa - Planificación Nacional - Marco normativo
Proceso Presupuestario y Finanzas Públicas	<ul style="list-style-type: none"> - Marco normativo y técnico-conceptual - Formulación presupuestaria - Instrumentos administrativos dispuestos - Órganos responsables - Ejecución del presupuesto - Control del presupuesto - Evaluación del presupuesto
Plan Nacional de Desarrollo	<ul style="list-style-type: none"> - Marco normativo y técnico-conceptual - Principios del PND - Proyectos por incluir - Participación de las instituciones públicas - Ligamen con los presupuestos públicos - Instrumentos administrativos dispuestos - Mecanismos de control y evaluación - Comunicación de distorsiones

6. ALCANCES Y LIMITACIONES DE LA INVESTIGACIÓN

6.1. ALCANCES

Si bien el espectro de acción relativo al cumplimiento de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, pareciera lo suficientemente claro como para que todos los actores políticos y administrativos involucrados concretaran un mejor abordaje de la misma, esto no parece ser así en la práctica. Lo anterior lo argumentamos en mayor manera por cuanto dichos actores pertenecen a todo un engranaje administrativo público que se ubica en diferentes instituciones, en las cuales aparentemente las líneas de comunicación se han diluido y aparecen diferentes formas de abordar no solo la norma de referencia, sino también otras como la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública y la Ley de Contratación Administrativa, las cuales brindan importantes potestades para la mejor administración de la Hacienda Pública.

Aclarado lo anterior, se detalla que el alcance investigativo en aspectos de temporalidad sobrepasa al actual Plan Nacional de Desarrollo “María Teresa Obregón Zamora 2011-2014” y los presupuestos públicos aprobados en el periodo de vigencia del mismo, ya que también se abarca el período durante el cual tuvo vigencia el anterior Plan Nacional de Desarrollo “Jorge Manuel Dengo Obregón”, así como los presupuestos públicos asociados a dicho lapso, o sea, entre 2006 y 2010.

El alcance en términos de recolección de la información abarca la estructura presupuestaria y programática de las instancias públicas a las cuales se les dota de recursos económicos mediante Ley de la República en los periodos en que tienen vigencia los Planes de Desarrollo ya referenciados. Interesa a través de este alcance, observar el ligamen entre los Presupuestos Públicos y las Acciones y Metas plasmadas en esos Planes, ya que según el esquema planificador del desarrollo nacional, debería existir un engarce irrompible entre Plan-Presupuesto.

Atendiendo lo anterior, sobresale como variable principal la presencia que tengan las instancias públicas en Acciones y Metas específicas del Plan Nacional de Desarrollo correspondiente y, a su vez, en los presupuestos públicos aprobados por la Asamblea Legislativa. Dicha variable será determinante para el análisis prospectivo y la interpretación de la información recolectada y analizada a partir del marco contextual. Esto, por cuanto no podemos concebir un desligue entre Plan-Presupuesto, cuando más bien las instancias públicas pueden cumplir su cuota de participación en la planificación del desarrollo vía PND, única y exclusivamente a través de los recursos económicos de los cuales se les dota mediante el presupuesto.

El cumplimiento de esa cuota, la cual resulta en piedra angular de esta Tesis, está condicionada por la activación de recursos humanos y técnicos que son posibles de desplegar a partir del presupuesto económico, aún y cuando se esté hablando de actividades humanas, ya que estas son ejecutadas por una estructura de cargos institucionales que devengan salarios incluidos y reflejados a su vez en el documento presupuestario anual. Por ende, ningún recurso público, sea de naturaleza técnica o humana, escapa de tener un sustento presupuestario, que como ya se ha apuntado, debe estar condicionado enteramente al esquema planificador del desarrollo nacional.

Así las cosas, el abordaje investigativo abarca a varias de las instancias públicas que cumplan con la variable explicitada en párrafos precedentes, no pudiendo, por razones de volumen, objetividad e integralidad de la información, abarcarlas a todas ellas, lo que nos lleva entonces solamente a valorar a la mitad de los entes ministeriales costarricenses.

6.2. LIMITACIONES

Podemos vislumbrar que para el presente trabajo investigativo, los funcionarios de instituciones como el Ministerio de Hacienda, MIDEPLAN y la Contraloría General de la República, y su capacidad o disposición para brindar información sobre el tema, resultaron en limitantes importantes para cumplir con el diseño investigativo, máxime al considerar el aparente corte en las líneas de comunicación antes señaladas.

El desconocimiento o interpretación sesgada de las normas que permiten el modelo planificador del desarrollo en Costa Rica, así como de los términos que gravitan o se extraen de él, se funden en otra limitante más, por cuanto los sujetos de información aquí empleados no generaron respuestas confiables, concisas y sustentables en varios de los casos, incurriendo, por el contrario, en opiniones parcializadas, limitadas e incongruentes, que no generan valor agregado a la investigación.

La falta de publicidad o divulgación de información de carácter presupuestario y programático en sus diferentes fases (formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación) por parte de las instancias analizadas, muy a pesar de lo estipulado en el artículo 30 constitucional, también impactó de manera negativa en la investigación, ya que el corte en la recolección de la información generó lagunas de información que impidieron aclarar aspectos como el ligamen Plan-Presupuesto de las instancias públicas, cumplimiento de Acciones y Metas del Plan Nacional de Desarrollo, recursos presupuestarios empleados específicamente en la formulación y el cumplimiento de Indicadores de Logro, Planes Sectoriales y Regionales razonados a partir del PND.

Aunado a lo anterior, debemos tomar en cuenta la serie de elementos que comúnmente atentan contra el mejor desarrollo de un trabajo investigativo de índole académico propio de las Ciencias Administrativas, como lo son: el lapso en que se pretende llevar a cabo el mismo y los costos asociados al proyecto de investigación, por ejemplo: para el desplazamiento en el momento de recolectar información, compra de insumos y material de apoyo, impresiones varias, escaneos y digitalización de información, etc.

ULO II.- MARCO CONTEXTUAL

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

1.1. ANTECEDENTES DEL PROBLEMA

La capacidad de gestión de la Administración Pública costarricense se encuentra indefectiblemente relacionada con los recursos económicos y presupuestarios con que se cuenta. Esta máxima tiene su principal asidero en lo establecido en el párrafo primero del artículo 180 de la Constitución Política que señala:

El presupuesto ordinario y los extraordinarios constituyen el límite de acción de los Poderes Públicos para el uso y disposición de los recursos del Estado....

A partir de dicho artículo, deviene todo un esfuerzo articulado y coherente de acción estatal, mediante el cual se logren visualizar no solo las acciones estratégicas que permitirán la concreción de las necesidades del país, sino también la serie de instrumentos y acciones de planificación, organización, dirección, control y evaluación, que serán los canales de acción específicos para el cumplimiento de tales necesidades.

En razón de lo anterior, podemos visualizar en el panorama político-administrativo costarricense, una gama de normas (Leyes, Reglamentos, Lineamientos Técnicos, etc.) dirigidas a lograr la acción cohesionada y articulada de las instituciones administrativas públicas en pos del desarrollo nacional; lo cual debería realizarse en total apego al esquema teórico-técnico provisto por las Ciencias Administrativas.

Así, tenemos en primera instancia la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, la cual ha entronizado todo un sistema de acción administrativo-financiero, el cual permite encauzar claramente no solo la gestión presupuestaria de las instancias públicas, sino también la rendición de cuentas e incluso la aplicación de sanciones administrativas a funcionarios públicos en razón del cumplimiento o no del Plan Nacional de Desarrollo, el cual, concebimos como el instrumento técnico-político por excelencia que permite al Presidente de la República guiar el accionar gubernamental bajo un enfoque sistémico.

Adicionalmente, dicha ley retoma la figura de la Autoridad Presupuestaria, la cual propone directrices, lineamientos generales y específicos de política presupuestaria para los diferentes ejercicios económicos, tomando en consideración el Plan Nacional de Desarrollo; bajo el alero de esta Autoridad y, por ende, sujetos a las directrices y lineamientos que emita se cuentan: la Administración Central así como la Administración Descentralizada y las Empresas Públicas del Estado.

La Ley 8131 otorga claras facultades al Ministerio de Hacienda y al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para lograr una administración presupuestaria coherente desde las etapas de planificación, hasta llegar al control y evaluación efectivos, etapas estas últimas en las que también interviene la Contraloría General de la República, según sus calidades constitucionales de ente fiscalizador de la Hacienda Pública.

De igual forma, se cuenta dentro del andamiaje jurídico-administrativo con la Ley de Planificación Nacional 5525, la cual, desde su promulgación en 1974, sentó las bases para la planificación administrativa pública, de forma tal que las instituciones pertenecientes a la Administración Central y que conforman el Poder Ejecutivo, estuvieran siempre sometidas a las directrices que emita el Presidente en materia de planificación nacional. En el caso de las instituciones autónomas, estas se encuentran sujetas a las directrices de carácter general dictadas por dicho Poder igualmente en materia de planificación nacional, así reconocido incluso por la Sala Constitucional mediante diversas Resoluciones (3309-94, 6345-97 y 2002-12019). Lo anterior no podría ser de otra forma, ya que en su defecto se podría incurrir en un accionar de las mismas disperso y desarticulado, y en un desapego evidente e injustificado de las metas trazadas para un desarrollo nacional palpable y sostenido.

Dentro del articulado de aquella norma, resultan rescatables los artículos 9 y 11, los cuales brindan potestades al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para orquestar la acción estatal en campos como: programas de inversión pública y los programas de asistencia técnica (cooperación internacional) en el marco del Plan Nacional de Desarrollo.

Al lograr enlazar la Ley 8131 y la Ley 5525, se despliega todo un mega sistema de planificación, ejecución, control y evaluación económico-presupuestaria a nivel de casi todo el aparato estatal, exceptuando a las Municipalidades, Caja Costarricense del Seguro Social y a las Universidades Estatales, ya que éstas solamente les aplican los principios establecidos en la primera de dichas normas, así como el régimen de responsabilidades estipulado, y finalmente, les obliga a proporcionar la información que requiera el Ministerio de Hacienda para sus estudios.

La ley para el equilibrio financiero establece una serie de pautas en materia presupuestaria y de ligamen Plan-Presupuesto, así como de estructura programática y de reordenamiento hacendario que deben indefectiblemente enlazarse con las dos anteriores.

Concatenado con lo anterior, debe rescatarse la Ley General de la Administración Pública 6227, la cual ha constituido un instrumento jurídico de gran valía para cerrar el círculo de acción estatal presupuestaria unificada, según la capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir la acción estatal a través de directrices, pudiendo establecer a las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, las Metas y Tipos de Medios que en materia de presupuestos públicos permitan la consecución del desarrollo nacional, nuevamente con base en el Plan Nacional de Desarrollo; verbigracia, tómense en cuenta los artículos 26, 27, 98, 99 y 100 de aquella norma.

No deja de ser necesario señalar otras de las leyes relacionadas con la administración de los recursos económicos estatales como la Ley de Contratación Administrativa 7494, la cual igualmente somete la adquisición de bienes y servicios por parte de todos los Poderes de la República, Universidades Estatales, Tribunal Supremo de Elecciones, Municipalidades e Instituciones Autónomas, a lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo cuando sea aplicable.

Como podrá notarse hasta este punto, la serie de normas indicadas brindan una plataforma de acción que pareciera a todas luces unificada, dando potestades al Poder Ejecutivo (Presidente de la República y los ministros que correspondan), para encauzar la serie de planes, programas y proyectos implementados por las instituciones públicas, en aquellos campos que

resulten indispensables para consolidar el desarrollo nacional; por ejemplo, en el ámbito social, económico, agrícola, educativo, de infraestructura vial, aérea o portuaria, de derechos humanos, etc. Todo lo anterior a través de una administración presupuestaria articulada y transparente, pero sobre todo cohesionada con el Plan Nacional de Desarrollo, tal y como ha sido expuesto supra.

No obstante lo anterior, también se logra visualizar que a pesar de que al Poder Ejecutivo se le ha brindado o dispuesto de todo un arsenal jurídico, el cual le permite establecer instrumentos técnico-administrativos (Decretos, Acuerdos, Directrices, Lineamientos, Circulares, etc.) que permitan consolidar una gestión administrativo-presupuestaria articulada y encauzada al logro de la mejor calidad de vida de los ciudadanos y habitantes del país, aún pareciera que las instituciones cubiertas bajo el alero de las leyes de marras no logran operacionalizar adecuadamente un esquema administrativo que logre un comprobado apego al mejor desarrollo nacional. Aunado a lo anterior, aún se cuenta con preceptos que pudieran considerarse segregados, refiriéndonos a los Programas Presupuestarios adscritos a los ministerios de Gobierno, los cuales constituyen estructuras cuasi-independientes dentro de un conglomerado mayor, que en gran cantidad de ocasiones funcionan en forma desperdigada, ajena a los parámetros de acción que pudiera dictar el Presidente de la República y el Ministro respectivo.

No queda claro el esquema articulador empleado por el Poder Ejecutivo para cohesionar tanto a los entes ministeriales en todo su espectro (incluidos Programas Presupuestarios), como a las instituciones descentralizadas del respectivo Sector. Valga acotar que parece diluirse la mejor orquestación de los planes, programas, proyectos y recursos públicos a nivel de Sectores de

actividad administrativa por los cuales los ministros pueden (y deben), en calidad de Rectores de Sector, plasmar acciones de dirección gubernativa más acordes con el contexto del Sector respectivo.

Tampoco se vislumbran instrumentos de dirección gubernativa para coordinar las mejores estrategias de acción administrativa pública que permitan formular, ejecutar, controlar y evaluar logros sostenidos a nivel de Regiones de desarrollo, donde se particularicen las necesidades de aquellas comunidades que aglutina cada Región, las cuales, por razones de contexto socio-demográfico, económico, agroalimentario u otro, pueden diferir diametralmente entre cada una de ellas y es obligación de cada institución pública realizar todos los esfuerzos posibles según su rango de acción para solventar tales necesidades. Todo lo anterior, además de lo dispuesto en las normas referenciadas en líneas precedentes.

En cuanto a la Contraloría General de la República, las primeras Normas Técnicas que en materia presupuestaria se dictaron como instrumento orientador, tuvieron una larga vida: desde 1988 hasta 2012, por lo cual, podría inferirse que durante varios ejercicios económicos, los recursos incluidos en los presupuestos públicos no respondieron necesariamente al contexto de la Administración Pública y sus planes, programas y proyectos del momento; y en forma más específica a los planteamientos de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

En ese mismo orden de ideas se manifiestan, los ***“Lineamientos y directrices técnicas metodológicas de formulación y gestión presupuestaria”*** dictados por el Ministerio de Hacienda, así como los ***“Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación,***

seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica” dictados por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, mismos que deben analizarse con minuciosidad, buscando determinar el impacto de los mismos en la mejor gestión presupuestaria pública. Todo esto, bajo la óptica de las Ciencias de la Administración, llamadas a ser la corriente teórico-conceptual y técnica capaz de brindar un mejor desempeño de la Administración Pública en su totalidad.

Todo lo anterior forma parte de las finanzas públicas, las cuales en la actualidad resultan blanco de críticas por su uso irracional y poco articulado, sumándose ahora también los déficits financieros que han presentado instituciones consideradas como emblemáticas para la sociedad costarricense, tal y como la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS) y el Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

A dichos antecedentes referenciales debe sumársele el gasto realizado por el Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI) durante el 2012, al desarrollar la construcción de la llamada Ruta Nacional “Juan Rafael Mora Porras”, la cual ha sido cuestionada por muchos de los sectores nacionales debido a la carencia de planes y controles, vislumbrándose entonces un accionar financiero y presupuestario público que no encuentra un direccionamiento coherente y una planificación capaz de apuntalar hacia proyectos de interés nacional que sí logren un impacto positivo a nivel de derechos de los habitantes y de necesidades poblacionales.

Se yuxtapone a lo anterior los esfuerzos continuos por solventar el llamado déficit fiscal y la disminución de la deuda pública interna y externa, obviando que ambos son síntomas de un mismo elemento causal: el exacerbado gasto público en que se ha incurrido a lo largo de varios periodos presidenciales, el cual se ha destacado por darse sin mayores reparos de dirección, unicidad,

articulación y sinergia, incurriendo así en la incorporación de los limitados recursos económicos en presupuestos que no han sido sujeto de análisis y valoración según las condiciones socioeconómicas que lo ameritan, pero por Regiones y Sectores a partir del PND.

Y es que las diferentes administraciones gubernativas han hecho caso omiso al andamiaje jurídico-administrativo que permitiría el ordenamiento de lo financiero-presupuestario a nivel público, lo cual se hace manifiesto durante tres décadas en las cuales los presupuestos públicos no responden propia y efectivamente al desarrollo nacional a través de un ligamen irrestricto con el PND.

Como parte de la desatención a ese andamiaje, se tiene que desde el año 1974 en que se emite la Ley de Planificación Nacional, pasando por el 2001 en que se promulga la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y hasta el año en curso, se han venido formulando, discutiendo, aprobando, ejecutando, fiscalizando y liquidando presupuestos públicos y estructuras programáticas que debían responder a necesidades poblacionales correctamente interpretadas y detectadas mediante el despliegue de esfuerzos y recursos con que debe contar el Sistema Nacional de Planificación, lo que cual no ha ocurrido, al considerar que faltan aún una serie de consideraciones legales, conceptuales y metodológicas que logren un presupuesto de la República debidamente aprobado por la Asamblea Legislativa que no dé asomos de distancia entre él y el PND.

La falta de conocimiento o claridad por parte de cuadros gubernativos y técnico-administrativos de esas consideraciones en materia de planificación presupuestaria, es antecedente suficiente para generar un abordaje académico-investigativo al respecto desde las Ciencias de la Administración, buscando esclarecer también el detalle operativo que rodea la formulación, evaluación y fiscalización de los presupuestos de la República.

1.2. PANORAMA DEL PROBLEMA EN LA REALIDAD NACIONAL

El mejor uso de los recursos públicos incluidos en presupuestos institucionales, tienen, finalmente, una sola razón de ser la cual está indicada previamente: *“la atención de derechos de los habitantes y la concreción efectiva de las necesidades poblacionales.”* Pero esto es posible de llevar a cabo, primeramente, teniendo claridad de los preceptos constitucionales de primer orden, como por ejemplo el artículo 50 de la Constitución Política y, en segundo lugar, la otra gama de preceptos localizados en las leyes orgánicas y leyes especiales que explicitan las actividades de los entes públicos. Tales preceptos constituyen un Modelo-País que otras fuerzas y sectores nacionales viven implorando a los cuadros políticos en ejercicio, o, a aquellos próximos a competir en la contienda electoral que nuestro sistema político tiene cada cuatro años.

La desatención al modelo sustenta la erraticidad en el accionar gubernamental, tanto en lo estratégico y operativo, como en el presupuestario a nivel de planificación, ejecución, control y evaluación de los recursos financieros dispuestos y aprobados por la Asamblea Legislativa y por la Contraloría General de la República, instancias estas que no parecen aplicar valoraciones más rigurosas que enderecen el desempeño estatal y propulse la mejor administración de la Hacienda Pública.

A partir del reconocimiento de los preceptos señalados, se activa una etapa de diagnóstico de la realidad costarricense que debería ser liderado por MIDEPLAN y por las Oficinas Sectoriales de Planificación en fiel apoyo a cada Ministro Rector de Sector, determinándose con claridad meridiana las carencias poblacionales que deben ser atendidas por los entes públicos de acuerdo con el Sector respectivo, lo cual es posible a través de la activación

de mecanismos regionales de convergencia, en los que confluyen entes ministeriales, instituciones descentralizadas, municipalidades, organizaciones de la sociedad civil, etc.

Resulta imposible determinar un nivel o monto apropiado de déficit fiscal, a pesar de que lo lógico e ideal sería que él mismo no existiera. Consideramos que el déficit fiscal es la desproporción entre ingresos tributarios a los que tiene acceso el Gobierno y el consiguiente nivel de gastos en que incurre vía presupuestos públicos.

En ese sentido, los presupuestos públicos se componen de dos fuentes de recursos: a) ingresos corrientes (impuestos), y b) ingresos de capital (deuda). Cuando los primeros no son suficientes para poder cumplir con los compromisos constitucionales, legales o políticos del Gobierno a través de las instituciones públicas y de los presupuestos de éstas, se habla de déficit fiscal. Cuando se llega a esa posición se acude a mecanismos de financiamiento extra, o sea, deuda pública interna o externa, generalmente títulos valores o empréstitos internacionales.

Pero, nótese cómo todo conlleva inexorablemente a referirse al gasto público como el pilar fundamental del déficit fiscal. El gasto público está destinado al pago de salarios de incentivos de funcionarios públicos, pago de actividades propias de la operatividad de las instituciones (servicios públicos, alquileres, compra de equipo, etc.), proyectos de diversa naturaleza como infraestructura nacional, transferencias a organizaciones (asociaciones de desarrollo comunal) o a instituciones (municipalidades) y, finalmente, al pago de intereses por concepto de deuda pública.

Como los ingresos con base en impuestos es la principal fuente de recursos del Gobierno Central, según decrezcan estos mayor será el déficit fiscal y mayor será la necesidad de incurrir en deuda pública, lo cual tarde o temprano generará un efecto “boomerang”, pues de los pocos recursos obtenidos se destinarán porciones mayores al pago de una deuda que puede volverse inmanejable, como ya ocurrió hasta su arreglo con la deuda externa en 1989 en la primera administración Arias Sánchez.

Si el Gobierno incurre en el no pago de la deuda, esto generaría casi de inmediato un mala calificación por parte de las calificadoras internacionales que se dedican a analizar las condiciones financieras de los países y, por consiguiente, un efecto casi paralelo de disminución de la Inversión Extranjera Directa (IED), cortándose así la posibilidad de acceder a otras fuentes de ingreso.

Todo esto debería concluir con la incorporación de recursos presupuestarios para un gasto público inexorablemente dirigido al desarrollo nacional con sustento en el PND como instrumento articulador, dinamizador, contralor y evaluador por excelencia para ese mismo desarrollo nacional, lo que conlleva concebir a los presupuestos públicos como la expresión financiera de los planes gubernativos.

Lo que debe introyectarse en todos los sectores que se oponen a cualquier reforma tributaria, y que correlativamente claman por un fenecimiento del déficit fiscal y de la deuda pública para así lograr mejores condiciones de estabilidad macroeconómica, es que esto solo será posible cuando se determine si el nivel de gasto público en que se incurre a través de los presupuestos públicos es el adecuado para materializar el desarrollo nacional, o si por el contrario este es superfluo y se da sin considerar de manera clara y evidente las prioridades para el desarrollo integral prescritas

primeramente en la Constitución Política y en el resto del marco normativo nacional, así como en aquellas otras así determinadas a la luz de lo establecido mediante el Sistema Nacional de Planificación.

Bajo esa perspectiva, el panorama nacional no es muy distinto del internacional, donde los países del orbe se discurren en la búsqueda de propuestas para el mejor uso y desempeño de las finanzas públicas en medio de una crisis económica internacional que inicia en el 2008, pero que parece no tener aún sus días contados. En el caso de Costa Rica, la realidad parece condicionada a la discusión anacrónica, inagotable, y al parecer inservible de propuestas de reforma fiscal que aumenten el marco tributario en cantidad y calidad de impuestos, sin detenerse a considerar la verdadera causa para promover tales proyectos: *el exacerbado nivel de gasto público sin asidero en el proceso esquemático y sistemático para la consolidación del desarrollo nacional con base en la planificación nacional.*

Otras medidas como la contracción al gasto público, vía congelamiento de salarios y pensiones, subejecuciones presupuestarias, reducción de transferencias, el ataque directo al fraude y la evasión fiscal, el cobro por ciertos servicios públicos, la reducción de la deuda política, y el traslado del superávit de instituciones descentralizadas al Gobierno Central, sí resultan de mayor viabilidad política, técnica y social. No obstante, consideramos que para reducir efectivamente el déficit fiscal debe generarse todo un abordaje integral del gasto público, revisándose exhaustivamente el nivel de gasto por cada institución pública y concretándose una valoración y re-direccionamiento a nivel de Sectores de Actividad Administrativa y Regiones de Desarrollo.

La contención del gasto es un inicio, pero el re-direccionamiento del gasto hacia lo efectivamente importante para el desarrollo nacional es la clave para no incurrir en la deuda pública y lograr el fenecimiento del déficit gubernativo.

2. JUSTIFICACIÓN DE LA INVESTIGACIÓN

2.1. EL FIN DE LA INVESTIGACIÓN

Una vez sobrepasado el antecedente referencial anterior, conviene explicitar que toda investigación independiente del campo de acción en cual se ubique, debe indefectiblemente ostentar una motivación que encuadra su posterior desarrollo. En el caso particular de la presente investigación, podemos visualizar que la intencionalidad se cimenta no solo en el cumplimiento de un requisito académico *per se*, sino en la necesidad de concretar un análisis integral prospectivo desde las Ciencias de la Administración, sobre los elementos y actores que circundan e inciden en la planificación presupuestaria costarricense.

Se busca, a partir del análisis en mención, identificar fortalezas y falencias implícitas en la planificación presupuestaria desde la óptica de las Ciencias de la Administración, la cual resulta ser una parte medular de la capacidad de dirección gubernativa; de lograrlo, se contaría así con un instrumento contemporáneo que abarque tanto lo teórico-conceptual, pasando por lo normativo, hasta llegar a lo vivencial, según la información proporcionada por los sujetos de información.

Entonces, la presente Tesis Doctoral se convierte en una herramienta que sobrepasa lo meramente académico y logra considerar aspectos de gran variedad, para así proveer a diversos órganos y organismos públicos, de datos valiosos y actualizados que bien pueden ser empleados para re-direccionar lo tocante a la dirección y la planificación del desarrollo en todo el territorio nacional, sin distingos del campo de actividad que se requiera: social, educativo, agroalimentario, económico, etc.; y sin que se obvie o excluya a ninguna institución de la Administración Central o Descentralizada.

En sintonía con lo anterior, resulta primordial que el Sistema Nacional de Planificación y el Sistema de Administración Financiera, logren funcionar de manera complementaria y sincronizada, buscando el cumplimiento y sostenimiento de aquellas pautas establecidas en la Constitución Política y en el resto del marco normativo costarricense.

Precisamente, la presente investigación aborda los Sistemas en mención, con la clara visión de que el Poder Ejecutivo debe estar en capacidad de activar ambos y que funcionen como partes bien aceitadas de un engranaje burocrático, buscando cortar la “grasa” presupuestaria y fortalecer únicamente el músculo operativo que se destine al desarrollo nacional vía PND, pero cimentado este último por lo plasmado en la Constitución Política y en las leyes que propugnan necesidades poblacionales y derechos de los habitantes, así como en otorgar prioridades a obras públicas indispensables para cumplir lo anterior (carreteras, puertos, acueductos, telecomunicaciones, salud, vivienda, educación, etc.).

Igualmente, y tal y como se indicó en lo tocante a los antecedentes del problema de estudio, se busca proponer un re-direccionamiento del modelo inherente a la planificación presupuestaria en Costa Rica desde la óptica de las Ciencias de la Administración, a fin de que se reflejen la serie de consideraciones que sí permitan la concreción de presupuestos de la República alineados con las necesidades poblacionales interpretadas y detectadas por medio del Sistema Nacional de Planificación, buscando que el país, correlativamente, logre estándares de desarrollo óptimos, dejando atrás finalmente la clasificación de subdesarrollado y posicionándose entre los primeros lugares a nivel mundial en aspectos como: competitividad, infraestructura e innovación, por citar solo algunos.

2.2. UTILIDAD DE LA INVESTIGACIÓN PARA EL PODER EJECUTIVO, PARA LAS INSTANCIAS ENCARGADAS DEL CONTROL POLÍTICO, PARA LA UNIVERSIDAD ESTATAL A DISTANCIA Y PARA EL PAÍS.

La capacidad de aplicación de la investigación llevada a cabo, y por correlato, su utilidad en sí, puede vislumbrarse desde varias aristas, por ejemplo:

a) Para el Poder Ejecutivo

Considerados los elementos que circundan o impactan la planificación presupuestaria a nivel del Estado costarricense, la cual termina siendo un mecanismo también de dirección gubernativa, vislumbramos que la presente Tesis Doctoral logra ser un valioso instrumento que le permite discriminar las condiciones negativas de las positivas implícitas en la articulación y el accionar del Sistema Nacional de Planificación y en el Sistema de Administración Financiera, los cuales deben lograr una convergencia en lo operativo a todo nivel, al ser el primero el responsable de diseñar, fiscalizar y evaluar el PND. El segundo, aglutina los actores responsables de la Administración Financiera que coadyuvan al Poder Ejecutivo a cumplir el mismo PND a través de los recursos presupuestarios, así como de otra serie de instrumentos administrativos de naturaleza directiva, planificadora, fiscalizadora y evaluadora.

b) Para las instancias encargadas del control político

Los datos y análisis logrados a partir de la presente investigación, también se constituyen en instrumentos valiosos para la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y la Comisión de Ingreso y Gasto Público, ambas de la Asamblea Legislativa, en razón de que podrán concretar esfuerzos y acciones más acertados en el momento de incurrir en los procesos de análisis, discusión, aprobación o improbación de los presupuestos que se aprueban mediante Ley de la República. Esto, considerando que las leyes que en ese sentido se emitan, deben formularse y aprobarse para cumplir el objetivo medular del desarrollo nacional.

En cuanto a la Contraloría General de la República, ésta bien puede insumarse de los hallazgos logrados para fortalecer su responsabilidad en materia de Hacienda Pública, específicamente en lo tocante al mejor uso de los presupuestos públicos para lograr el desarrollo nacional, responsabilidad que se materializa a través de la aprobación e improbación de presupuestos, así como mediante la emisión de disposiciones que encaucen la planificación presupuestaria; y, finalmente, a través de la concreción de informes de fiscalización relativos al mejor uso de los recursos públicos.

c) Para la Universidad Estatal a Distancia (UNED)

Al considerar que la UNED ostenta no solo una misión en el campo educativo superior, sino también una proyección como productora y facilitadora de conocimiento a través de los proyectos de investigación, entonces la presente Tesis Doctoral viene a constituirse en un producto que aporta datos y conocimientos actuales y de impacto nacional a través de las Ciencias de la Administración, lo cual viene a cumplir fidedignamente con los objetivos de este centro de estudios, plasmados en el artículo 2 de su Ley de creación

6044, específicamente, en tanto se está contribuyendo con la investigación científica para el progreso económico y social del país.

La presente Tesis podrá ser incorporada a los mecanismos educativos y de difusión de corte académico-científico y administrativo que están a disposición de la UNED, contribuyendo con el estudiantado, con el Gobierno de la República, con los sectores sociales y, en general, con cualquier interesado en conocer el por qué resulta de interés nacional lograr un adecuado desempeño de las finanzas públicas en pos del desarrollo nacional, en momentos de crisis económica mundial y de déficit fiscal.

d) Para el país

Consideramos que el déficit fiscal es la desproporción entre ingresos tributarios a los que tiene acceso el Gobierno y el consiguiente nivel de gastos en que incurre este último vía presupuestos públicos.

Entonces, la presente investigación doctoral se encuadra en el abordaje de los actores y factores que permiten ese mejor uso de los recursos públicos, para así dejar de considerar reformas fiscales o presupuestarias inconexas, las cuales no propulsan un mejor desempeño estatal que debería a todas luces dedicarse irrestrictamente al cumplimiento de un Modelo-país esquematizado en el propio PND, construido a su vez con la visión clara de cumplir los derechos de los habitantes y necesidades poblacionales.

3. OBJETIVOS

3.1. OBJETIVOS GENERALES

Elaborar un diagnóstico que permita identificar la vinculación de la planificación presupuestaria al Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas. —Diagnóstico—

Analizar las dimensiones que vinculan la planificación presupuestaria con el Plan Nacional de Desarrollo (administrativa, conceptual, política y jurídica), a fin de identificar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos inherentes a esa vinculación. —Investigación—

Diseñar y proponer un modelo integral de planificación presupuestaria que incida directa y positivamente en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo. —Propositivo—

3.2. OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Identificar el aporte del Ministerio de Hacienda en su calidad de órgano Rector del Sistema de Administración Financiera, en el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Analizar el aporte de MIDEPLAN para lograr el cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Plantear los instrumentos técnico-administrativos de dirección gubernativa que emplea actualmente el Poder Ejecutivo para coordinar el desempeño unitario y coherente de las instituciones públicas a través de sus presupuestos, en la búsqueda de un mejor desarrollo nacional. — Investigación—

Analizar cuál es la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 en materia de planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional. —Investigación—

Propiciar la implementación de un modelo integral de planificación presupuestaria a nivel de la Administración Pública costarricense, presentando el mismo a los cuadros político-gerenciales entrevistados mediante la presente investigación. —Propositivo—

4. HIPÓTESIS DE TRABAJO

Existe una disfuncionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, la cual no permite concretar una óptima planificación presupuestaria pública y un mejor desarrollo nacional a través del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

5. MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL

En lo consiguiente, se presenta una serie de consideraciones teórico-conceptuales, las cuales se ligan al fenómeno de la planificación presupuestaria a nivel costarricense, aun y cuando varias de las acepciones son extraídas de fuentes internacionales, lo cual no resta mérito a las mismas, permitiendo por el contrario una comprensión más integral al respecto.

5.1. Enfoque teórico principal

Toda investigación académica debe cimentarse en un paradigma o enfoque teórico el cual permita un despliegue argumentativo, explicativo y conceptual para la mejor comprensión del fenómeno investigado. La presente Tesis no es la excepción, por lo que se toma como basamento la Teoría de Sistemas considerando que cada institución pública es un subsistema de un sistema mayor, las cuales deben estar íntimamente interrelacionadas en su accionar administrativo, lo que permite el adecuado funcionamiento del macro sistema; de lo contrario, se incurre en una disfuncionalidad evidente en los campos previamente indicados. Precisamente, el ligamen de dicha teoría con los asuntos gubernamentales la vislumbramos a partir de los planteamientos de autores en la materia.

Así, el académico costarricense Dr. Johnny Meoño Segura señala:

Es interés nuestro, definir la Administración Pública como un subsistema del Sistema Político, por cuanto resulta obvio que toda acción estatal o pública de cualquier naturaleza se fundamenta en su capacidad coercitiva y reguladora, lo cual la hace altamente política, en el sentido del poder de negociación y decisión alrededor de todo tipo o clase de conflicto entre personas, comunidades u organizaciones, o entre éstas y el Estado.

La Administración Pública es el principal mecanismo de conversión del sistema político, por cuanto es a través de ella que se genera y concreta toda acción estatal que tiende a satisfacer las demandas sociales que requieren, precisamente y en determinado grado, de algún tipo de acción pública para su solución. (1986, p.34)

Tal y como se detallará en líneas subsiguientes, un concepto que resulta clave para la movilización y ordenamiento de los recursos en todo sistema público es la *dirección*, más específicamente dirección pública o gubernativa. En sintonía con lo anterior, Afanasiev en Campero y Vidal (1977) aclara:

...la misión de la dirección de reaccionar de la manera más racional posible frente a estas modificaciones, lo cual se consigue mediante el cambio oportuno y eficaz de la estructura del sistema en consonancia con las nuevas condiciones.

Dicho con otras palabras, el proceso de dirección no es otra cosa que la ordenación del sistema. (pp. 89-90)

Bajo el prisma de ese arquetipo, procedemos a presentar la serie de conceptos que logran concatenar elementos primigenios y causales de la planificación presupuestaria autóctona, máxime cuando dos elementos medulares que se abordan en esta Tesis son el Sistema de Planificación Nacional establecido en la Ley 5525, y el Sistema de Administración Financiera, establecido en la Ley 8131. Sobre los mismos, interesa la disfuncionalidad existente entre ambos, la cual obstaculiza el desarrollo integral del país vía PND y vía Presupuesto de la República.

5.2. Administración Pública

En primera instancia, se presenta el grupo de acepciones relacionadas con este campo de actividad, tanto en lo tocante a la *praxis* político-administrativa, como en lo académico-investigativo.

5.2.1. Administración Pública

La conceptualización de la Administración Pública a nivel de la *praxis* político-administrativa, inexorablemente conlleva a dirigirnos a los entes públicos que se conforman en un sistema de grandes proporciones, el cual no es otro que la materialización de un esquema organizativo que toma sus bases específicamente de la voluntad popular, a través de la Constitución Política.

Para mayor aclaración sobre el espectro de acción de dicho esquema, el académico costarricense Dr. Johnny Meoño Segura aclara lo concerniente al mismo, pero desde el prisma de lo político-normativo, indicando:

...entendemos por Administración Pública: toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema Político y por ende, de todo el Sistema Social. (1986, p.34)

5.2.1.1. Administración Pública para el desarrollo integral

Una vez presentado el concepto de Administración Pública, el cual, podemos considerar un macro-concepto, procedemos a señalar lo que también consideramos un término derivado del anterior, que si bien no se aleja de la génesis de éste en el orden de lo social-constitucional, sí resulta valioso para lograr una ligazón conceptual y operativa en materia de planificación y desarrollo. Así, Wilburg Jiménez Castro Ph.D, ubica al lector en materia de Administración Pública y Desarrollo acotando que dicho campo de acción es un:

...conjunto de aptitudes y actitudes humanas; de procesos y procedimientos administrativos; y de sistemas y estructuras institucionalizadas que sirven para el proceso de transformación y de progreso, a través de factores educativos, políticos, socioculturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo y país se eleve de una etapa superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos. (1975, pp.220-221)

La desagregación trascrita permitirá, durante el consiguiente proceso de recolección y análisis de la información, ubicar si los recursos y esfuerzos del conjunto de entes de la Administración Pública se enfilan en la concreción de las necesidades poblacionales en pos de un desarrollo holístico o integral en los campos que se requieran: salud, vivienda, educación, infraestructura vial, aérea, portuaria; atención a grupos en riesgo social, desarrollo agropecuario, ambiente, cultura, etc.

5.2.2. Actividad

El académico costarricense Dr. Johnny Meoño Segura, ya antes citado, señala en cuanto al significado de la “Actividad” de cada ente público:

...son aquéllas acciones mayores que tipifican la misión esencial o sustancial legalmente asignada a un ministerio u otro ente público nacional o local. Pueden encontrarse en forma de fines, objetivos o funciones en toda Ley general de la materia normada, o en toda Ley particular de cada institución, y delimitan la razón de ser del ente o entes respectivos. Constituyen el concepto o factor unitario a ser objeto de ordenamiento superior por parte del Poder Ejecutivo del ramo vía directrices que impongan las Metas y Tipos de medios que sustancialmente logren o produzcan que diversos ministerios y entes se vean inducidos u obligados a enmarcarse, y articularse en sus operaciones interinstitucionales, en objetivos superiores de índole nacional, sectorial o regional que no están normalmente contemplados en sus leyes orgánicas. (2011, pp.307-308)

El concepto aclara las fuentes en las que pueden ubicarse o extraerse las “Actividades” de cada ente público que esté bajo el alero de dirección gubernativa propio del Poder Ejecutivo, lo cual debe generar un ordenamiento lógico de estas mediante Sectores de Actividad Administrativa, vía Decreto Ejecutivo. Una vez conformados los Sectores, los cuales reflejen la convergencia de elementos similares para atender y solventar necesidades poblacionales, debe seguirse con un proceso de operacionalización de tales actividades, lo cual se logra vía presupuestos públicos.

5.2.3. Ciencias de la Administración

Por ser esta una investigación formulada y desarrollada a través de este tipo de Ciencias, se ha considerado oportuno presentar también su detalle teórico-conceptual, lo que permite denotar su ligamen indivisible para con los asuntos propios de la Administración Pública.

Señala Henry Fayol:

El significado por mi atribuido al término administración, y generalmente adoptado, amplía en forma notable el dominio de las ciencias administrativas. Además de los Servicios Públicos, él comprende también a las empresas de cualquier índole, amplitud, forma y objeto. Todas las empresas necesitan previsión, organización, mando, coordinación y control; para funcionar debidamente, todas han de respetar los mismos principios generales. Ya no se trata de varias ciencias administrativas, sino de una sola ciencia que se aplica tanto en los asuntos públicos como en los privados, y ambos elementos principales se encuentran, resumidos, en lo que hoy se denomina doctrina administrativa. (1957, pp.179-180)

5.2.4. Dirección Pública o Gubernativa

La dirección pública la concebimos a partir de Meoño como “...la capacidad institucional y personal en la Administración Pública, y de todo organismo y funcionario, para identificar necesidades sociales y tomar decisiones sobre todos los elementos humanos, materiales y organizativos que constituyen dicho aparato burocrático, con el fin de orientarlos hacia el logro de resultados que satisfagan dichas necesidades sociales.” (1986, p.64)

Cuando se ha podido lograr la correcta identificación de la Actividad de los organismos que conforman la Administración Pública, el Poder Ejecutivo debe activar procesos y aplicar instrumentos que logren esa orientación de la cual se refiere Meoño, considerando el alineamiento del cual deben ser sujetos como parte vital de una planificación social y económica dirigida hacia el cumplimiento irrestricto de los derechos de los habitantes, iniciando con el artículo 50 constitucional. No obstante, del concepto anterior se echa mucho de menos algún asomo de imposición, decantándose entonces por lo meramente orientativo, capaz, aun así, de aclarar el camino que deben seguir los organismos públicos y de alinear sus recursos humanos, técnicos, y sobre todo presupuestarios, en pos de un desarrollo integral nacional.

5.2.5. Directriz

En forma cónsona con la capacidad de dirección gubernativa, se reitera la necesidad de aplicar instrumentos derivados de ella, que logren el alineamiento de recursos humanos, técnicos y presupuestarios para atacar las necesidades poblacionales, según la *Actividad* de las instituciones públicas. Precisamente, el instrumento capaz de lograr ese alineamiento se ubica jurídicamente en la Ley General de la Administración Pública (LGAP), no así su conceptualización, la cual ha sido construida a partir de los trabajos investigativos de Meoño Segura, quien se refiere así a la directriz:

Es el instrumento jurídico, de semejante relevancia y sustento que la de un Decreto Ejecutivo, normado en la LGAP para ser ejercido por el Poder Ejecutivo de cada ramo o sector (Presidente de la República con el Ministro respectivo) para efectuar la comunicación formal o escrita de decisiones de política gubernativa encaminadas a imponer las metas y tipos de medios que permitan ordenar las actividades de ministerios y entes autónomos, y ello en consecución de objetivos gubernativos de naturaleza central y unitaria en cada campo de actividad. Su definición normativa se encuentra en la LGAP, Art. 100, y colateralmente los Art. 98 y 99. (2011, p.307)

En forma reciente, el Poder Ejecutivo procedió a generar una desagregación del término anterior, considerando aparentemente el tipo de institución pública que sería receptora de un tipo u otro de directriz. Tal desagregación se detalla en la forma subsiguiente:

5.2.5.1. *Directrices intersubjetivas*

El Reglamento Orgánico del Sector Público, Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN, conceptualiza este tipo de actos administrativos como:

...un mandato dictado por el Poder Ejecutivo para:

a) Ordenar, orientar, dirigir, vigilar, programar, planificar y coordinar la actividad de las instituciones de un sector con la administración central y el resto de la administración descentralizada, con el fin de satisfacer los intereses generales, de fiscalizar y rendir cuentas sobre los fondos

públicos asignados para el cumplimiento de sus fines, imponiéndoles las Metas y los Tipos de medios que habrán de emplear para realizarlas.

b) Asegurar la unidad de acción por parte de las instituciones públicas para una gestión administrativa armónica y coherente, así como el cumplimiento efectivo de los fines y cometidos públicos asignados a las instituciones que conforman el respectivo sector, de acuerdo al orden jurídico vigente.

c) Ejercer control tutelar preventivo o sucesivo, cuando lo disponga expresamente la ley, mediante autorizaciones o aprobaciones, sobre los actos dictados por los entes públicos descentralizados pertenecientes al sector.

d) La dirección intersubjetiva no crea una relación jerárquica entre el rector y el dirigido y, en consecuencia, no podrá el rector dictar órdenes, instrucciones o circulares.

e) Para estos exclusivos efectos, las instituciones descentralizadas, así como las empresas públicas y entes públicos no estatales, se relacionan con la administración centralizada a través del respectivo Ministro Rector del sector al que pertenecen.

5.2.5.2. *Directrices interorgánicas*

En otro de sus artículos, también el Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN incluye la conceptualización sobre las Directrices Interorgánicas de la siguiente manera:

Todos los órganos adscritos a cada ministerio, sean desconcentrados o no, estarán sujetos a las estrategias y políticas sectoriales a cargo del respectivo Ministro Rector, quien ordenará su actividad en conformidad con las potestades que le faculten las disposiciones legales que crean esas adscripciones.

La rectoría inter orgánica se ejercerá contemplando los siguientes criterios orientadores:

a) La directriz interorgánica es un mandato o disposición dictada por el Ministro Rector a los órganos adscritos que se rigen por un régimen de desconcentración administrativa por razón de la materia, para ordenar su actividad dentro de plazos razonables, para coordinarlos con otros órganos, para su vigilancia, disciplina, delegación, resolución de conflictos de competencia y para imponerle metas y los tipos de medios que habrán de emplear para realizarlas.

b) El dirigido debe adoptar fiel e íntegramente la directriz, dentro de los plazos fijados.

c) Para vigilar el cumplimiento efectivo de las directrices, el Ministro Rector podrá requerir al dirigido, en cualquier momento, informes sobre las formas, instrumentos y medios de adopción de las directrices y los avances en su ejecución y, en general, el acceso a cualquier documento.

d) En el caso de órganos de desconcentración máxima, no podrá el jerarca dictar órdenes, instrucciones o circulares.

5.2.6. Eficiencia

El accionar de los entes que conforman la Administración Pública, debe apegarse a una serie de principios que demarcan específicamente el empleo de recursos humanos, técnicos y financieros en los planes y proyectos considerados a la luz de la capacidad de dirección y planificación gubernativas. Pero tales principios han gozado de diferente interpretación dependiendo del campo de acción, lo público o lo privado, y también del autor proponente. Así, extraemos del autor Meoño Segura, la acepción que sobre los principios de eficiencia y eficacia resultan válidos para la Administración Pública costarricense, prescribiendo el autor:

El concepto de eficiencia es importante en lo que se refiere al reconocimiento de que las acciones públicas deben y pueden prestarse dentro de límites razonables de productividad institucional e interinstitucional, evitando situaciones innecesarias de “desperdicio de recursos”, pero no como medida de éxito de la gestión pública, como sí ocurre en el caso del empresario privado (1980, pp.54-55).

5.2.7. Eficacia

Yuxtapuesto con el término anterior, encontramos el principio de eficacia que prescribe Meoño Segura:

Una institución pública, o mejor un programa público, puede ser efectivo o eficaz porque logra sus objetivos, pero con un nivel de ineficiencia o de “desperdicio” alto: esto puede darse porque usualmente se incurre en una serie de costos duplicativos o innecesarios que, de haber racionalidad en el planeamiento y administración del programa, no existirían (1980, p.55).

5.2.16. Metas

Son definiciones de estados de situación de deseable obtención a futuro para cada Objetivo enunciado. Implican un nivel de detalle o concreción que sea fácilmente medible o convertible en Indicadores de Logro. Las Metas asociadas a Objetivos de largo y mediano plazo, deben considerarse como Metas Estratégicas que han de enmarcar, de manera más fácil y concreta, la definición o selección de Objetivos Específicos de corto plazo en un Plan Anual Operativo (lo cual los acercará a los requerimientos de la Contraloría General de la República y de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos). Las Metas de corto y mediano plazo, deben ser objeto de definición vía Directrices por parte del Ministro rector de cada sector de actividad pública, pues las de largo plazo o estratégicas deben, deseablemente, estar contenidas en una Estrategia o Plan de Desarrollo en su prospección de largo plazo. (2011, p.305)

5.2.9. Oficinas Sectoriales de Planificación

Sobre este tipo de unidades administrativas y su valía dentro del engranaje administrativo dispuesto para la planificación del desarrollo, indica el Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES) de la CEPAL, con base en la realización del Seminario sobre la Organización y Administración del Planeamiento de 1965:

En el Seminario se hicieron algunas sugerencias prácticas para ir estableciendo ese sistema, destacándose entre ellas la creación de oficinas sectoriales de planificación en todos los ministerios y principales entes autónomos y empresas del Estado. Estas oficinas sectoriales, al permitir una vinculación adecuada entre los planificadores centrales y los organismos ejecutivos del Gobierno, constituirán un eslabón indispensable en la cadena que lleva desde el estudio y la formulación de una estrategia a la formulación de proyectos.

Para poder cumplir este papel, indispensable en un sistema eficaz de planificación, las oficinas sectoriales deben llevar a cabo una serie de tareas de programación sectorial, coordinación de actividades dentro del sector respectivo, asesoramiento de los dirigentes ejecutivos de cada institución, y promoción de proyectos. (1980, p.85)

La actual Ley Nacional de Planificación 5525, ha logrado un fiel reflejo de las intenciones y propuestas desarrolladas en los ámbitos internacionales propiciados sobre todo por CEPAL para el caso de Latinoamérica, e incorpora magistralmente el modelo propuesto someramente al seno de aquella entidad y procesado en sus espacios de análisis y discusión. Esa incorporación va más allá del simple enunciado y brinda un ligamen coherente y sistémico a nivel de la Administración Pública costarricense, según se extrae del Capítulo IV de la norma aquí referenciada.

5.2.8. Planificación Social y Económica

La Planificación Social y Económica ha sido tema de interés por parte de instancias principalmente derivadas de las Naciones Unidas, desde los tiempos de la posguerra (Waterson, 1969, p.13). Ello ha derivado en multiplicidad de seminarios, propuestas y enfoques que buscan aclarar primeramente el fenómeno de la planificación nacional, y posteriormente, unir los anteriores en esfuerzos sinérgicos capaces de vertebrar finalmente ese desarrollo. Enclavado en esos esfuerzos ubicamos el término aquí abordado, pero, desde el prisma de la realidad costarricense según la Ley de Planificación Nacional 5525, aclarado también gracias a la tesis de Meoño Segura. Ese autor concibe la planificación en un sentido general como:

...una noción clara y concretamente definida como una competencia legal y política del Presidente de la República para afinar e instrumentar, o sea llevar a la práctica, los objetivos y términos del desarrollo del país en el largo, mediano y corto plazo, pero no objetivos y términos circunstanciales, aleatorios o subjetivos como es normal o frecuente en el país, sino en el contexto ineludible de los objetivos enunciados en el texto mismo de la Constitución Política vigente vía los derechos de los Habitantes...(2011, pp.34-35)

Pero, la planificación *per se* no es trascendente hasta que el organismo ejecutor esté creado y entre en funcionamiento, desplegando estrategias y accionando instrumentos que permitan un actuar conjunto de todo el sistema de Administración Pública. Durante los primeros intentos de instancias mundiales por concretar esfuerzos planificadores a todos los países, también se discutió el papel y la composición del organismo que cumpliría funciones

planificadoras; así cada Estado-Nación, cuenta con el organismo que las condiciones políticas, sociales y administrativas han permitido, incluida Costa Rica.

5.2.10. Políticas Públicas

Las Políticas Públicas, resultan en la mayoría de las ocasiones, un concepto sumamente amplio y abstracto, o bien diferenciable según el modelo político-administrativo de cada país. Igualmente, la cantidad de investigadores que sobre la Administración Pública existe a nivel internacional es tan basta, que en igual medida encontramos acepciones que se esfuerzan por hacer ostensible la connotación del término dentro de los respectivos aparatos burocráticos. Eso nos lleva a la imposibilidad de extrapolar cualquier esfuerzo terminológico, por muy loable que sea, y enfocarnos a aquel, o aquellos, que sí reflejen la operatividad del mismo en el caso de Costa Rica y sus instituciones, claro está, en total apego con la capacidad de dirección gubernativa que ostenta el Poder Ejecutivo.

Por lo tanto, recurrimos nuevamente al tratadista costarricense Meoño Segura para aclarar dicho detalle conceptual:

Tipo de decisión superior que establece una toma de posición por el Gobierno de la República y que preferentemente implica la selección de las metas (de corto, mediano y largo plazo) y los tipos de medios (según LGAP) que han de ordenar las actividades sustantivas u objetivos de ministerios y entes autónomos con sentido unitario, en cumplimiento, o como parte, de una Estrategia gubernativa en un determinado campo de actividad. En ausencia notoria de objetivos concretos, la política puede subsanar la situación y definirlos en forma

conjunta con las respectivas Metas y Tipos de Medios. Algunas leyes nacionales, como la LOA y otras ambientales, contienen una definición de políticas de Estado por su efecto sobre más de dos Administraciones gubernativas, para cuya adecuada interpretación se requiere de cuidado metodológico y analítico en la identificación de sus respectivos objetivos, actividades, metas y tipos de medios. (2011, p.306)

Tal y como puede extraerse de la transcripción anterior, una Política Pública se materializa en una Directriz, por lo que bien puede afirmarse que la segunda es la forma legal para expresar la voluntad y capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, en los campos de Actividad administrativa que sean requeridos. Entonces, la Política Pública en Costa Rica, concretada a nivel de Directriz Gubernativa, es tanto un instrumento de corte administrativo, como también jurídico. Lo primero, al ser expresamente diseñado por la Administración Pública en su apéndice ejecutivo, y lo segundo, al pasar a formar parte del ordenamiento jurídico nacional a través de la activación del Principio de Legalidad, el cual se explica infra.

5.2.11. Principio de Legalidad

La Administración Pública, en el sentido amplio del término, denota la necesidad de regular y normalizar la serie de Actos o Actividades que lleva a cabo, dándole un sustento jurídico e incorporando estos a los esquemas de actuación de los entes públicos; esto solo es posible a través del Principio de Legalidad aclarado por el expresidente Miguel Ángel Rodríguez, al señalar que:

El Estado sólo puede realizar aquellos cometidos que se le han encomendado, y sólo puede efectuarlos a través de los órganos especiales, a los cuales se les haya conferido su realización. No puede haber actuación estatal sin potestad previa originada en el ordenamiento que regula el sistema de gobierno. De esta manera por medio de la asignación de competencias, no se confía el poder al arbitrio de los hombres, sino que el ejercicio del poder que realiza el titular del órgano, está limitado por la potestad o competencia atribuida al mismo. (1993, p.45)

La manera de activar este Principio, es generando una norma que deberá ser acatada y respetada por los entes que se encuentren supeditados al órgano superior que precisamente dicta la norma. Al referirnos a la emisión de Políticas Públicas vía Directriz, es posible cumplir estas según las potestades que ejerce el Poder Ejecutivo según el artículo 140.3 de la Constitución Política y 6 y 11 de la LGAP. En otras palabras, la Política Pública se convierte en norma y por lo tanto en parte del ordenamiento jurídico administrativo, al avocarse el Principio de Legalidad ejercido por los artículos indicados.

5.2.12. Rectoría

De manera concomitante con el ejercicio de la dirección gubernativa, distinguimos el término “Rectoría”, el cual, según lo extraemos del detalle conceptual siguiente, es la manera de distinguir quiénes ejercitan esa dirección; así, el Reglamento Orgánico del Sector Público, Decreto Ejecutivo 34582-MP-PLAN, conceptualiza la rectoría como:

...la potestad que tiene el Presidente de la República conjuntamente con el ministro del ramo para definir y conducir las estrategias y las políticas públicas de cada sector y asegurarse que éstas sean cumplidas.

Para lograr esto, el Poder Ejecutivo deberá coordinar, dar seguimiento y evaluar los resultados de las diferentes actividades que realicen las instituciones de cada sector para ejecutar las políticas públicas sectoriales.

En determinadas materias de especial interés para el Estado, como salud, educación y seguridad pública, la rectoría del Poder Ejecutivo, como forma de acción estatal, puede extenderse al ámbito privado de conformidad con la ley.

Ese mismo cuerpo normativo presenta otro tipo de desagregación rectora, según se explicita infra.

5.2.12.1. Rectoría Interorgánica

Nuevamente, el Reglamento Orgánico del Sector Público estipula sobre este tipo de relación jurídico-administrativa:

Rectoría interorgánica. Todos los órganos adscritos a cada ministerio, sean desconcentrados o no, estarán sujetos a las estrategias y políticas sectoriales a cargo del respectivo Ministro Rector, quien ordenará su actividad en conformidad con las potestades que le faculten las disposiciones legales que crean esas adscripciones.

5.2.12.2. Rectoría Intersubjetiva

Posteriormente, en su artículo 7, detalla:

Rectoría intersubjetiva. Para el cumplimiento de las funciones de rectoría, el Presidente de la República junto con el Ministro Rector competente podrán emitir directrices a los entes públicos pertenecientes al respectivo sector.

El Poder Ejecutivo ejercerá la potestad de dirección intersubjetiva mediante la promulgación de directrices generales.

Podrán concurrir dos o más Ministros Rectores en la promulgación de directrices que regulen actividades sectoriales de varias instituciones vinculadas entre sí por razón de la materia.

Según se extrae de las anteriores acepciones, la manera de ejercer capacidades de dirección y planificación a nivel gubernativo costarricense, o sea, de ejercer rectoría, es factible cuando se ha dispuesto de un esquema organizativo coherente con las condiciones de *Actividad* de los entes públicos, tanto de la Administración Central, como de la Administración Descentralizada, e incluso, cuando corresponda, participando a la serie de actores que se ubican en todo el territorio nacional y que se ven incididos por las decisiones y recursos que ostenta el Poder Ejecutivo. Conforme lo anterior, distinguimos los siguientes términos:

5.2.13. Sectorialización

A continuación, presentamos la acepción de Meoño Segura sobre este término:

... es, en nuestra concepción, el agrupamiento de instituciones, programas y actividades que concurren en campos semejantes de actividad en consecución de algún objetivo de Gobierno, estableciendo a los Ministros como órganos político-organizativos mayores a cada institución en particular, con el fin de fortalecer la dirección política del Poder Ejecutivo, y la programación sustantiva interinstitucional, y el control y evaluación de resultados públicos. El Sector debe reunir por lo menos a un Ministro sustantivo con el resto de entes descentralizados administrativamente que concurren en su campo de competencia. (1986, p.123)

5.2.14. Regionalización

También en palabras de Meoño Segura, Regionalización toma el siguiente matiz:

...significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales. (1986, p.123)

Es posible articular el esquema transcrito a través de la capacidad de dirección, planificación, organización, coordinación, control y evaluación del Poder Ejecutivo, por medio de la Sectorialización, gracias a la cual confluyen organismos públicos que atienden necesidades poblaciones similares, o bien que se complementan unos con otros para atender dichas necesidades en el momento de planificar y activar sus recursos humanos, técnicos y presupuestarios.

Nótese que tales recursos son posibles de dirigir a través de Políticas Públicas vía Directrices, por parte del Ministro Rector de Sector.

5.2.15. Tareas

Tal y como se presentó anteriormente, el detalle conceptual de Actividad, que es finalmente el detalle que permite distinguir dónde se ubica cada entidad pública en un determinado Sector. También resulta importante referirnos a otro grado de desagregación que coadyuva a orientar la planificación gubernativa y los recursos presupuestarios. Nos referimos a las *Tareas*, las cuales para lograr una adecuada articulación de recursos públicos, deben distinguirse posterior a la correcta identificación de las Actividades estatales, por cuanto podrán ser empleadas para esquematizar los Planes Anuales Operativos que se especifican en lo siguiente.

Entonces, al recurrir al Dr. Gonzalo Martner sobre dicho término, encontramos que él mismo prescribe: *“Se entenderá por tarea una operación específica, que forma parte de un proceso destinado a producir un resultado determinado.”* (1989, p.73)

El último eslabón en materia de dirección gubernativa lo extraemos de la propia Ley General de la Administración Pública 6227. No obstante, la norma sólo brinda la mención general de los términos, no así un despliegue conceptuoso, lo cual es retomado por el autor Meoño Segura, el cual los desarrolla en razón de la praxis administrativa pública, señalando entonces:

5.2.17. Tipos de Medios

Tal y como en el caso del anterior, el presente concepto es retrotraído del artículo 99 de la Ley General de la Administración Pública 6227, pero desarrollado desde una perspectiva pragmática por parte de Johnny Meoño Segura:

Se refiere a los medios institucionales disponibles para hacer posible la consecución de las metas, trátase de recursos presupuestarios, estructura orgánica, personal, tecnologías, equipamiento, siempre y cuando no incurra la directriz en el señalamiento de actos concretos, pues ello es incompatible con la autonomía administrativa constitucionalmente garantizada a las instituciones descentralizadas. Ello permite que el Ministro rector como tal, pueda corregir oportunamente aspectos globales o generales del desempeño institucional que pueden estar limitando la efectiva consecución de los objetivos institucionales, bien sectoriales, regionales o globales de Gobierno a los que cada ente debe contribuir. (2011, p.305)

Gracias al despliegue teórico-conceptual de Meoño Segura, se ha podido profundizar en el cómo, por qué y para qué de la dirección gubernativa por parte del Poder Ejecutivo, proveyendo de instrumentos fácticos a los jerarcas de turnos e instancias fiscalizadoras para lograr un esquema de acción público totalmente amalgamado con el marco normativo dispuesto, lo cual reviste de total factibilidad a la emisión de Políticas Públicas encauzadas a lograr el desempeño orquestado del Aparato Estatal.

5.3. *Proceso Presupuestario*

Como segunda categoría teórico-conceptual, ubicamos el proceso presupuestario en todo su espectro, el cual refleja una serie de conceptos y actores de orden jurídico-administrativo que confluyen en una interacción constante.

El Decreto Ejecutivo 33446-H, define el proceso presupuestario de la siguiente manera:

Es un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo y flexible, mediante el cual se formula, aprueba, ejecuta, controla y evalúa la gestión institucional, en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el bloque de legalidad.

Este, es indefectiblemente un término de carácter macro, y a partir de él se despliegan otra gama de elementos de orden tanto conceptual como operativo en lo tocante a presupuestos públicos.

5.3.1. Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera

Este tipo de órganos colegiados nacen a la luz jurídica a través del Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, Decreto Ejecutivo 34534-H, el cual estipula sobre el Comité lo siguiente:

El Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera tendrá como objetivo general el promover el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera (SAF), así como las competencias que con respecto a dicho sistema corresponden al Ministerio de Hacienda en calidad de ente rector del mismo. Para tal efecto, tendrá las siguientes funciones:

- a) Procurar el adecuado funcionamiento del Sistema de la Administración Financiera.
- b) Definir metodologías y procedimientos para realizar periódicamente la evaluación del funcionamiento integral del Sistema de Administración Financiera, a efectos de garantizar la debida coordinación entre los subsistemas y el sistema complementario y la conveniente adaptación de los procesos y procedimientos a las circunstancias internas y externas, con fin último de garantizar la eficiencia y eficacia del mismo.
- c) Propiciar la coordinación entre los entes rectores de los subsistemas que conforman el SAF.
- d) Dar seguimiento a los planes establecidos para el desarrollo y fortalecimiento del SAF.

e) Otras funciones que le sean encomendadas por la normativa y/o por el Ministro de Hacienda.

5.3.2. Comisión de Coordinación de la Administración Financiera

En cuanto al otro órgano colegiado que se considera de gran importancia por su incidencia en el diagrama procedimental de planificación presupuestaria costarricense, en otras palabras: la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, también nace a la luz administrativa conforme el Decreto Ejecutivo 34534-H que estipula:

La Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, tendrá como objetivo general el lograr una visión técnico operativa debidamente integrada para el funcionamiento de los sistemas de información computarizados que involucren a dos o más direcciones de la Administración Financiera. Para tal efecto, tendrá las siguientes funciones:

a) Aprobar y priorizar los requerimientos funcionales de los sistemas de información computarizados que sean sometidos a su conocimiento.

b) Emitir políticas, lineamientos y procedimientos de operación relacionados con los sistemas de información computarizados dentro de su ámbito de competencia, con el propósito de optimizar y mejorar los procesos de la Administración Financiera.

c) Verificar desde la óptica funcional la correcta operación de los sistemas de información considerados dentro de su ámbito de competencia.

- d) Velar por el adecuado funcionamiento de los controles incorporados en los sistemas de información computarizados y, cuando se requiera, establecer nuevos controles.
- e) Velar por la adecuada integración de los sistemas de información que apoyan la Administración Financiera.
- f) Coordinar las actividades para el debido mantenimiento y actualización de los sistemas de información computarizados dentro de su ámbito de competencia.
- g) Gestionar ante las instancias correspondientes los recursos financieros necesarios para el adecuado funcionamiento de los sistemas de información computarizados que apoyen la Administración Financiera.
- h) Aprobar los perfiles de operación y demás propuestas que sean sometidas a su conocimiento por los comités.
- i) Otras funciones que le sean encomendadas por la normativa y/o por el Ministro o por el Viceministro de Egresos.

Los anteriores órganos colegiados, según la fuente normativa de la que se sustentan, ostentan posibilidades y potestades de análisis y evaluación principalmente presupuestarias, no así de planificación administrativa, las cuales aparentemente han sido asignadas al siguiente órgano.

5.3.3. Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo

Este otro órgano colegiado de carácter interinstitucional, es creado a través de otro cuerpo normativo, específicamente el Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H, el cual, en su artículo 2 indica:

La Comisión tendrá como objetivo coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de conformidad con los alcances establecidos en las regulaciones del artículo 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Las medidas de unificación tomarán en cuenta el uso de información fidedigna y la simplificación de trámites.

A pesar de que el mismo artículo transcrito únicamente hace mención a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, el contexto de esa ley y de sus artículos en mención refieren al proceso planificador a partir del Plan Nacional de Desarrollo.

Desenmarcados de la Ley 8131 y de la Ley 5525, encontramos otro tipo de órganos colegiados que, de manera implícita, están indubitadamente ligados a la Administración Financiera del Estado costarricense, y que bien podrían retomarse pero desde las leyes de cita para darles un sustento más actual a los esfuerzos estatales por lograr un saneamiento integral al problema de las finanzas públicas.

5.3.4. Comisión de reordenamiento hacendario

El artículo 1 de la Ley para el equilibrio financiero del Sector Público 6955 señala sobre esta Comisión:

Con el propósito de ordenar, sanear y mantener fortalecida la Hacienda Pública, deberá dictarse un régimen jurídico moderno, con regulaciones eficientes para la elaboración y el control del Presupuesto Nacional, especialmente en sus aspectos de ingresos y egresos.

Para efectos de elaborar los proyectos del ordenamiento requerido, la Asamblea Legislativa nombrará una comisión especial mixta, denominada Comisión de Reordenamiento Hacendario, dentro del plazo improrrogable de quince días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Esta comisión estará integrada por trece miembros, de la siguiente manera: El Contralor General de la República, quien la coordinará; cinco diputados nombrados por la Asamblea Legislativa; cinco profesionales con experiencia en materia hacendaria, escogidos por los cinco diputados de la comisión mencionada; el jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Costa Rica; y, el jefe del Departamento de Presupuesto a que se refiere el artículo 177 de la Constitución Política.

Esta Comisión, con fundamento en el artículo 2 de la Ley 6955, ostenta una serie de funciones de gran trascendencia para el mejor uso y destino de los recursos públicos, desde el ámbito de ingresos tributarios, hasta la ejecución y fiscalización de estos según el PND.

5.3.5. Comisión de negociación de la deuda interna

Esta otra Comisión se fundamenta en la Ley de Reestructuración de la deuda pública 8299, que en su artículo 4 detalla:

Créase la Comisión de Negociación de la Deuda Interna. Estará integrada por el ministro de Hacienda o su viceministro, quien la presidirá; el tesorero nacional, el presidente del Banco Central, el director de la Autoridad Presupuestaria, el superintendente general de valores y la máxima autoridad de la institución que en cada caso esté negociando. Será convocada por el ministro de Hacienda.

La Comisión llevará a cabo un estudio de las características financieras de cada institución y emitirá un dictamen sobre las posibilidades de renegociación y/o condonación de los títulos de la deuda pública emitidos por el Gobierno o el Banco Central de Costa Rica, en poder de la respectiva institución.

5.3.6. Finanzas Públicas

Como un agregado de mayor alcance general, Cristóbal Pérez Jerez conceptúa las finanzas del Gobierno de la siguiente manera:

Las finanzas públicas se refieren a la contabilidad económica y financiera del gobierno de un país. En el caso de Costa Rica es la contabilidad del gobierno central, las instituciones públicas y del banco central. Las finanzas públicas abarcan la adecuada definición de políticas que tiendan a mejorar la gestión empresarial, financiera y de servicio del estado.

Las finanzas públicas reflejan la parte operativa del Estado. El gasto público es la expresión de sus programas y acciones; el financiamiento del gasto indica la asignación de recursos requeridos para una ejecución presupuestaria. (2001, p.31)

Dicho detalle terminológico atañe exclusivamente a lo financiero-presupuestario, lo que incluye también el control contable y de gasto, por lo que si bien resulta de interés dicha definición, carece del elemento que enlace lo presupuestario, con el motivo final del gasto e inversiones público, refiriéndonos con esto al desarrollo nacional. Dicha cita refleja la preponderancia que han tenido a lo largo de los años los presupuestos públicos, concibiéndolos como fines en sí mismos, dejando de lado la verdadera razón de estos, que no es más que operacionalizar los planes y proyectos gubernativos que cumplan los derechos de los habitantes y solventen las necesidades poblacionales.

5.3.7. Gasto público

El término gasto público se considera de uso popular, pero es importante presentar la definición que termina de orientar sobre la estrecha relación entre presupuesto y gasto, en razón de un modelo de desarrollo nacional, el cual debe ser la ideología orientadora del Gobierno de turno para así satisfacer las necesidades poblacionales vía Plan Nacional de Desarrollo.

El gasto es una disminución del patrimonio neto como resultado de una transacción. Los gobiernos tienen dos funciones económicas generales: asumir la responsabilidad de proveer ciertos bienes y servicios a la comunidad sobre una base no de mercado y redistribuir el ingreso y la riqueza

mediante pagos de transferencia. Estas funciones se cumplen principalmente mediante transacciones de gasto... (2001, p.71)

Con mayor grado de cercanía a esa relación Plan-recursos presupuestarios, encontramos la definición de Presupuesto, la cual se acerca bastante a dicha relación.

5.3.8. Fases del proceso presupuestario

Las cinco fases del proceso presupuestario que rigen para la Administración Central son establecidas en Los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H, emitidos por el Ministerio de Hacienda con fundamento en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131. Dichas fases son las siguientes:

Formulación presupuestaria: Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para la elaboración del plan anual operativo y el presupuesto, de manera que estos expresen la asignación óptima de los recursos disponibles, con el fin de atender los requerimientos de los planes de mediano y largo plazo y satisfacer las necesidades que dieron origen a los objetivos y fines para los que fue creada la institución.

Aprobación presupuestaria: Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos técnicos, legales y administrativos, mediante la cual la autoridad competente conoce, verifica y aprueba el presupuesto formulado o las modificaciones que de éste se le planteen para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidas para el ejercicio presupuestario, otorgándole la validez y eficacia jurídica al presupuesto para su respectiva ejecución.

Ejecución presupuestaria: Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento eficiente, efectivo y económico de los objetivos y metas establecidos en los planes y programas presupuestarios.

Control presupuestario: Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que se aplican para garantizar el cumplimiento eficiente, efectivo y económico del presupuesto y de los respectivos objetivos y metas.

Evaluación presupuestaria: Fase del proceso presupuestario que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo, mediante los cuales se analiza y valora sistemática y oportunamente la economía, eficiencia, eficacia y calidad de los resultados físicos y financieros de los programas,

así como la administración de los ingresos, en relación con la planificación, programación y las estimaciones contenidas en el presupuesto.

A las anteriores fases se unen, como elementos reguladores y también dinamizadores (y si se quiere, catalizadores), los principios establecidos en dos normas en particular: la Ley 8131 y el Decreto Ejecutivo 33446-H, transcritos seguidamente.

5.3.9. Modelo

El autor Tamayo y Tamayo (2011), define el Modelo como:

Aproximación teórica de lo real, por medio de la cual los postulados y suposiciones conceptuales pueden ser aplicados en la realidad.// Intento de sistematización y descripción de lo real, en función del presupuesto teórico (p.324).

Por su parte, Crowther (1999, pp.184-185) presenta una segregación modelística mayor, tal y como la siguiente:

Un modelo **descriptivo** es una secuencia lógica o usual de funciones (por ejemplo la secuencia para formular, ejecutar y evaluar los proyectos). Cómo funciona una tecnología; o una definición –por ejemplo: los componentes de un servicio civil), sin aludir a explicaciones de causa y efecto.

Un modelo puramente **afirmativo** plantea lo que debe hacerse.

Finalmente, un modelo **científico o explicativo** plantea por qué o con qué probabilidad una cosa conduce a otra.

Las acepciones anteriores resultan fundamentales para la presente investigación, ya que dentro de los objetivos de investigación se ha propuesto la generación de un modelo integral de planificación presupuestaria, el cual impacte directa y positivamente en el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo; lo que correlativamente significa un mejor direccionamiento de los recursos presupuestarios públicos.

5.3.9. Presupuesto

Este término lo ubicamos a partir Decreto Ejecutivo 33446-H que en su artículo 2 de definiciones señala:

Instrumento que expresa en términos financieros el plan anual operativo de cada institución, mediante la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los objetivos y las metas de los programas presupuestarios establecidos.

Al recurrir a las raíces histórico-técnicas de la gestión presupuestaria en Latinoamérica en los tiempos de la posguerra, debemos indefectiblemente recurrir a los teóricos que de una u otra forma tuvieron relación con las prescripciones del ILPES/CEPAL. A partir de tales prescripciones, se lograron operacionalizar algunas que continúan hoy en la Administración Pública costarricense, como niveles de desagregación presupuestaria, encontrándonos con una gama de conceptos como los siguientes:

5.3.9. Presupuesto por Programas

Hatry y Cotton, incluidos en Vidal (1979) aclaran sobre esta técnica de carácter binómico al unir planificación administrativa y presupuesto que:

...es un sistema cuyo propósito es ayudar a la administración a tomar decisiones mejores acerca de la asignación de los recursos entre las formas alternativas para lograr los objetivos gubernamentales. En esencia, se trata del desarrollo y la presentación de información en cuanto a las implicaciones totales, los costos y los beneficios, de los principales cursos de acción alternativos apropiados a las principales decisiones sobre la asignación de recursos. (p.68)

5.3.10. Principios Presupuestarios

Los principios presupuestarios se establecen en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, de la siguiente manera:

- a) Principio de universalidad e integridad. El presupuesto deberá contener, de manera explícita, todos los ingresos y gastos originados en la actividad financiera, que deberán incluirse por su importe íntegro; no podrán atenderse obligaciones mediante la disminución de ingresos por liquidar.
- b) Principio de gestión financiera. La administración de los recursos financieros del sector público se orientará a los intereses generales de la sociedad, atendiendo los principios

de economía, eficacia y eficiencia, con sometimiento pleno a la ley.

c) Principio de equilibrio presupuestario. El presupuesto deberá reflejar el equilibrio entre los ingresos, los egresos y las fuentes de financiamiento.

d) Principio de anualidad. El presupuesto regirá durante cada ejercicio económico que irá del 1° de enero al 31 de diciembre.

e) Principio de programación. Los presupuestos deberán expresar con claridad los objetivos, las metas y los productos que se pretenden alcanzar, así como los recursos necesarios para cumplirlos, de manera que puedan reflejar el costo.

f) Principio de especialidad cuantitativa y cualitativa. Las asignaciones presupuestarias del presupuesto de gastos, con los niveles de detalle aprobados, constituirán el límite máximo de autorizaciones para gastar. No podrán adquirirse compromisos para los cuales no existan saldos presupuestarios disponibles. Tampoco podrán destinarse saldos presupuestarios a una finalidad distinta de la prevista en el presupuesto, de conformidad con los preceptos legales y reglamentarios.

g) Principio de publicidad. En aras de la transparencia, el presupuesto debe ser asequible al conocimiento público, por los medios electrónicos y físicos disponibles.

5.3.11. Principios del Proceso Presupuestario

Por su parte, los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H, explicita los principios del proceso presupuestario en su artículo 3:

- a) Integralidad. Consiste en considerar de manera armoniosa, oportuna y coordinada todos los elementos sustantivos relacionados con el proceso presupuestario.
- b) Divulgación. Los elementos fundamentales y las actividades de las fases del proceso presupuestario deben ser divulgados oportunamente entre el personal respectivo con el fin de hacerlos del conocimiento general y procurar el compromiso requerido para su desarrollo.
- c) Participación. En las diferentes fases del proceso presupuestario se debe propiciar la aplicación de mecanismos idóneos para que se consideren las opiniones de los funcionarios de la entidad y de los ciudadanos.
- d) Flexibilidad. Las premisas básicas que sustentan las fases del proceso presupuestario deberán ser analizadas y cuestionadas periódicamente para determinar su validez ante los cambios en el ambiente interno y externo de la institución para asegurar su aporte al cumplimiento de los objetivos y la misión de cada institución.

- e) Sostenibilidad. En las fases del proceso presupuestario se debe considerar que algunos proyectos tienen un horizonte de ejecución que rebasa el período presupuestario, por lo que se deberán establecer las medidas que aseguren su financiamiento durante todo el periodo de su desarrollo.

A pesar de la aparente similitud entre unos principios y los otros, no resultan sinónimos, sino complementarios, considerando su respectivo ámbito de acción.

Otro nivel de desagregación presupuestaria importante de rescatar a fin de lograr aclarar el papel de los presupuestos públicos en el desarrollo nacional y de forma más directa, en la operatividad presupuestaria de las instituciones cubiertas bajo el alero del Poder Ejecutivo, se encuentra el siguiente concepto:

5.3.12. Programación física del presupuesto

Este tipo de programación se enuncia también en el cuerpo normativo Decreto Ejecutivo 32988-P-H-PLAN:

Definición de las metas anuales y periódicas en términos de producción física de bienes y servicios, intermedios y finales, que se pretenden alcanzar durante el ejercicio económico formulado, tanto en el nivel institucional como en el programático.

Entonces, la programación física del presupuesto debería señalar con claridad la posibilidad de lograr el cumplimiento de planes y proyectos gubernativos dirigidos a cumplir derechos de los habitantes, así como a solventar necesidades poblacionales, vía presupuestos institucionales. Esto únicamente será posible cuando toda la otra serie de elementos conceptuales ya presentados, hayan sido introyectados en los respectivos niveles de dirección gubernamentales; en otras palabras el Poder Ejecutivo, ya que de poco vale tener claridad del concepto anterior cuando no se reconocen y ejercitan otros de forman parte del esquema planificador nacional, tal y como: dirección gubernativa, Sectores, Regiones, etc.

5.3.13. Programa

Por su parte, el antiguo funcionario del ILPES y tratadista latinoamericano en temas de planificación y presupuestos públicos Gonzalo Martner, señala en cuanto al término Programa lo siguiente:

Se entenderá por programa un instrumento destinado a cumplir las funciones del Estado, por el cual se establecen objetivos o metas cuantificables (en función de productos finales), que se cumplirán a través de la integración de un conjunto de esfuerzos con recursos humanos, materiales y financieros a él asignados, con un costo global y unitario determinado, y cuya ejecución queda a cargo de una unidad administrativa de alto nivel dentro del gobierno. Por ejemplo, la función educación se puede subdividir en programas de educación primaria, educación media, educación superior, etc. (1989, p.72)

5.3.13.1. Subprograma

Nuevamente, Gonzalo Martner presenta la definición correspondiente a Subprograma, la cual explicita:

Se denomina subprograma a una división de ciertos programas complejos destinada a facilitar la ejecución en un campo específico, en virtud del cual se fijan metas parciales y cuantificables que se cumplirán mediante acciones concretas que realizan unidades de operación determinadas, con los recursos humanos, materiales y financieros asignados, y con un determinado costo global y unitario. (1989, pp.72-73)

Sobrepasadas las anteriores definiciones, las cuales brindan sustento teórico-conceptual al detalle del presupuesto, se procede a detallar otras de carácter más conceptual-operativo, por cuanto si bien ostentan un alto grado conceptuoso, igualmente reflejan un nivel de claridad en lo operativo a nivel de gestión presupuestaria.

5.3.14. Sistema de Administración Financiera

Este Sistema se conceptualiza a través de la Ley 8131, explicitando la misma:

...conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

Dicha definición ostenta una naturaleza holística, pues aclara que al Sistema en mención concurren tanto órganos, que pueden ser colegiados o unipersonales; entes sin distingo de su ubicación estatal (Administración Central o Descentralizada), como también ser normas, principios y procedimientos, los que traducimos como partes de un esquema delimitador de las acciones públicas en materia presupuestaria.

Igualmente, del detalle terminológico anterior logramos vislumbrar que en el Sistema de Administración Financiera deben concurrir todos los organismos y entes dedicados y responsabilizados del proceso presupuestario en su totalidad, desde la planificación presupuestaria, hasta la evaluación. Bajo esa perspectiva en el Sistema en mención deberían participar aquellos con potestad y responsabilidad sobre la obtención de los recursos públicos, ubicados consiguientemente en los presupuestos institucionales respectivos. A pesar de que el siguiente concepto tenía como base la antigua Ley de Administración Financiera, el mismo sigue vigente, al no haberse derogado tácitamente al emitirse la Ley 8131.

5.3.14. Sistema Presupuestario

El Reglamento General del Sistema de Presupuesto de la Administración Central, Decreto Ejecutivo 26402-H, define dicho Sistema como:

...el conjunto de normas, principios, técnicas, métodos, procedimientos generales, así como por los órganos que participan en el proceso presupuestario de la Administración Central.

En contraposición con el anterior, el siguiente es un detalle conceptual derivado propia y exclusivamente de la actual Ley 8131:

5.3.14.1 Subsistema de Presupuesto

El Subsistema de Presupuesto comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.

Podrá notarse que el Subsistema anterior es un apéndice del Sistema de Administración Financiera, o sea, una derivación de espectro más reducido, dedicado primordialmente a los presupuestos públicos. En cambio, el primero ostenta una capacidad mayor al aglutinar lo presupuestario, pero también lo financiero en general, lo cual concebimos como un rango de acción mucho más amplio, pudiendo contener lo contable, lo relativo a fuentes de financiamiento y acceso a recursos públicos, mecanismos de pago, etc.

Finalmente, el último detalle de este apartado, a pesar de no concebirse dentro de la Ley 8131 y ser propuesto desde los sesentas del Siglo XX, consideramos que emana una claridad operativa que bien puede incluirse dentro del Sistema de Administración Financiera, o en sus Subsistemas o procesos derivados.

5.3.15. Sistema de clasificación presupuestaria para el desarrollo

El investigador del Banco Mundial, Albert Waterson (1969, p.211), presenta en un informe para dicho organismo internacional, la gama de características que deben ostentar los presupuestos públicos para constituirse, finalmente, en una parte medular del desarrollo nacional:

- a) Que las asignaciones y las erogaciones queden referidas a los proyectos y a los programas específicos y a otros propósitos del plan.
- b) Distinguir entre ingresos y gastos capitalizables o no capitalizables y mostrar el monto que del ahorro público (en forma de un superávit en cuenta corriente) quede para el desarrollo.
- c) Distinguir entre las erogaciones del desarrollo y las ajenas al desarrollo, tanto de capital como de cuenta corriente.

5.4. Proceso de Planificación

Como última categoría de análisis, encontramos un macro concepto como lo es el proceso de planificación, el cual comprende cierta terminología técnica y jurídica para el caso de Costa Rica, la cual resulta indispensable de abordarse para así lograr la comprensión holística de la planificación presupuestaria en el país.

5.4.1. Proyectos

En forma cónsona con lo señalado en el apartado trasanterior, ubicamos los proyectos dentro del contexto propiamente de la Administración Pública en el marco de la planificación para el desarrollo. Prescribe el ILPES:

El problema consiste en promover la identificación, preparación, evaluación y ejecución de proyectos en el marco de un proceso de planificación. En este sentido se entiende por proyecto toda “unidad de actividad que permite materializar un plan de desarrollo”. Cabe en este concepto tanto aquellas

acciones en que prevalece la importancia de la inversión fija (industrias, carreteras, puertos) como aquellas en que lo fundamental son aspectos de organización y tecnología (crédito agrícola supervisado, centros de extensión e investigación agrícola, campañas sanitarias, investigación de recursos naturales). (1980, pp.77-78)

La importancia de los proyectos dentro del proceso planificador y más específicamente, en el PND, lo visualizamos a partir de Rodríguez (1974, p.138) al citar a Waterson (1969): *“...el corazón de cualquier plan de desarrollo está compuesto por proyectos...sin ellos no puede haber ejecución eficaz del plan.”*

Igualmente, aclara Meoño Segura:

Los aspectos propios de la planificación, como la investigación previa de recursos materiales, humanos y financieros; la formulación propiamente dicha de los planes –con su elaboración más concreta de proyectos–, presentan grandes problemas no sólo en cuanto al elemento profesional especializado en la investigación de recursos, sino también respecto de personas y sistemas eficientes que garanticen la coordinación de esfuerzos de organización, tanto para la preparación de planes en todos los niveles del sector público, como para su llevada a la realidad. (1988, p.68)

Una de las principales fortalezas en materia de administración financiera en Costa Rica, la distinguimos a partir de que la misma es producto de un Sistema, lo que conlleva a considerar que, como tal, los actores en él incluidos resultan en partes integrales adecuadamente diseñadas e interdependientes, capaces de reconocer dónde inicia la actuación de uno y termina la del otro, logrando una actuación articulada, coherente, lógica, secuencial y ordenada, en los cuales dichos actores no entorpezcan mutuamente su desempeño. De igual manera, los productos derivados serán los adecuados para generar un valor agregado a nivel de planificación administrativa, de cumplimiento de metas nacionales y de la operatividad propia de cada ente público.

Precisamente, la legislación costarricense distingue varios Sistemas y Subsistemas indubitadamente ligados a la planificación presupuestaria, entre los que podemos distinguir los siguientes:

5.4.2. Plan Nacional de Desarrollo

El Plan Nacional de Desarrollo, el cual por sí mismo ostenta una definición de proporciones jurídico-administrativas de gran calibre a nivel del Sector Público costarricense. Éste no es una invención netamente costarricense, sino más bien un producto de los planteamientos planificadores de corte internacional ya planteados anteriormente. Su primera mención en el argot administrativo—jurídico lo encontramos en la Ley de Planificación Nacional 5525, pero su ligamen con lo presupuestario se da hasta la promulgación de la Ley 8131; de hecho, su conceptualización se materializa hasta que se emite el Reglamento de esta última.

El Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, Decreto Ejecutivo 32988-P-H-PLAN, define de la siguiente forma el Plan Nacional de Desarrollo:

Marco orientador del Gobierno de la República que define las políticas que normarán la acción de gobierno para promover el desarrollo del país, el aumento de la producción y la productividad, la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos y estrategias derivados de esas políticas, que han sido fijadas por el Gobierno de la República a nivel nacional, regional y sectorial.

Concatenado con el anterior, encontramos al Plan Anual Operativo (PAO) como una desagregación programática que se ubica a nivel exclusivamente de las instituciones públicas, sirviendo como instrumento orientador con mayor grado de especificidad en comparación con el PND, pero totalmente ligado o derivado de éste.

5.4.2.1. Plan Anual Operativo

Nuevamente el Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, Decreto Ejecutivo 32988-P-H-PLAN, prescribe sobre el PAO:

Instrumento formulado en sujeción al PND en el que se concretan las políticas nacionales, sectoriales y regionales de las entidades públicas, ministerios y demás órganos según corresponda, mediante la definición de objetivos, acciones, indicadores y metas, que deberán ejecutar durante el período presupuestario y se estiman los recursos humanos, materiales

y financieros necesarios para obtener los resultados esperados y se identifican los responsables de las metas establecidas.

5.4.3. Principios de la Planificación

El autor Dr. Pedro Muñoz Amato, en una obra considerada precursora a nivel del campo teórico-académico y operativo de la Administración Pública, el cual presenta su acepción sobre este tipo de principios (1963, pp.105-111), acotando:

1. Principio de la inherencia

La planificación es indispensable en cualquier sistema de gobierno. Hemos visto que la planificación es parte inherente de la administración y, en consecuencia, de cualquier sistema de gobierno, independientemente de sus propósitos particulares.

2. Principio de universalidad

La planificación debe abarcar todas las fases de la administración y prever, hasta donde más sea posible, todas sus consecuencias. Este requisito de universalidad es indispensable, porque la parcialidad vicia inmediatamente cualquier intento de programación.

3. Principio de unidad

Pertenece a la esencia misma de un plan el que sus partes estén integradas en su conjunto. El requisito de unidad es esencial, pues en la medida en que no se cumple se anula la planificación. En todos los planes de gobierno, incluso los que presentan mayor formalidad en el proceso de su creación y en la ordenación de sus decisiones, es posible encontrar innumerables demostraciones de falta de unidad.

4. Principio de previsión

Para dar vigencia al principio de la previsión se debe fijar un plazo de tiempo definido, con subdivisiones, que se adapten a la realización de los propósitos. Preferiblemente, el periodo total de ser amplio, para que realmente haya previsión del futuro y así los pasos inmediatos se orienten por las tendencias y los objetivos de mayor alcance.

5.4.4. Principios del Plan Nacional de Desarrollo

Los principios que encuadran lo relativo al Plan Nacional de Desarrollo, se ubican en el artículo 7 de la Ley 8131, los cuales se transcriben seguidamente:

- a) Realidad: Las metas y objetivos que se formulen deberán establecerse de tal manera que sean cuantificables y cualitativos que permitan ulteriormente su adecuada evaluación.

b) Plurianualidad: Las metas y objetivos que se proponga realizar deberán ser definidas dentro de un plazo que garantice una secuencia lógica que coadyuve a alcanzar la imagen objetivo propuesta , así como la eficiencia y eficacia en la utilización de los recursos públicos consumidos en su implementación.

c) Integridad: Comprende un análisis de coherencia interna de forma tal que asegure una correspondencia entre políticas, objetivos, metas, estrategias, programas, proyectos y responsabilidades institucionales, en cuanto a la operación física y financiera.

d) Flexibilidad: Permite evaluaciones periódicas para realizar ajustes en los programas y proyectos, sin perder la consistencia integral y estratégica del Plan.

5.4.5. Prognosis Administrativa

Indica Galván:

La prognosis administrativa son todas aquellas actividades anteriores y preparatorias a la acción. Dicho de otro modo, es el periodo al desarrollo de una actividad administrativa; o, más concretamente, es prepararse para la acción. A estos intentos de definición, debemos agregar que la prognosis administrativa, es decir, la investigación científica de lo que está ocurriendo, a previsión de las acciones que deberán realizarse en el futuro de acuerdo con los datos que arrojen la experiencia y la investigación, y por último, la exposición objetiva de la previsión, es decir la planificación, deben constituir una actividad especializada y continua en toda organización (1983, p.89).

Como bien señala el mismo autor: “...*el principio fundamental de la administración es investigación, que entra en proceso con la previsión y da como resultado un plan*” (1983, p.88), por lo que esa concatenación entre investigación, previsión y planificación debe ser el apartado introductorio en cualquier plan gubernativo de nivel estratégico: Global, Sectorial y Regional.

5.4.5. Sistema Nacional de Planificación

Lo atinente al Sistema en mención, ha sido debidamente esquematizado en la Ley de Planificación Nacional 5525, específicamente al establecer que el mismo lo constituyen:

- a) El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica.
- b) Las unidades u oficinas de planificación de los ministerios, instituciones descentralizadas y entidades públicas locales y regionales.
- c) Los mecanismos de coordinación y asesoría, tales como consejos asesores, comités interinstitucionales, comisiones consultivas y otros.

5.4.5. Sistema Nacional de Evaluación

El Reglamento que crea el Sistema Nacional de Evaluación, Decreto Ejecutivo 35755-PLAN, detalla en su artículo 1 lo siguiente:

Créase el Sistema Nacional de Evaluación (SINE) para la evaluación de la gestión gubernamental en relación con el desempeño institucional, el desarrollo del país y el bienestar ciudadano, por medio de un procedimiento de análisis, monitoreo y evaluación de los resultados de las metas establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo (PND) y en otros instrumentos de planificación.

5.4.6. Sistema Nacional de Inversiones Públicas

El Reglamento para la constitución y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H, incluye en su artículo 2 la consiguiente definición del Sistema, estipulando:

...el Sistema Nacional de Inversión Pública se identificará por sus siglas SNIP y comprende el conjunto de normas, principios, métodos, instrumentos y procedimientos que tienen por objetivo ordenar el proceso de la inversión en la Administración Pública Central y Descentralizada, para poder concretar los proyectos de inversión más rentables para el país, desde el punto de vista del desarrollo económico, social y ambiental.

6. METODOLOGÍA DE TRABAJO

6.1. TIPO DE ESTUDIO

Existen distintas formas y propósitos para hacer una investigación en las Ciencias Administrativas, lo cual permite identificar el tipo de investigación.

El tipo de investigación es definido por el tema del trabajo que se ha de desarrollar y está íntimamente relacionado con los aspectos propios de éste, y con los objetivos planteados en el estudio. El presente trabajo de investigación es considerado de naturaleza mixta, al aplicarse métodos de corte cualitativo y cuantitativo; igualmente, resulta de carácter explicativo y correlacional.

Resulta explicativo porque está dirigido a explicar las causas que generan la disfuncionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, y que no permiten concretar una óptima planificación presupuestaria para un mejor desarrollo nacional.

También es correlacional, porque tiene como finalidad determinar la relación entre diferentes unidades de análisis, principalmente las variables: inversión en seguridad ciudadana, inversión en educación pública, inversión en infraestructura vial, inversión en programas de salud, inversión en resguardo del ambiente, inversión en programas de vivienda, inversión en programas de apoyo a agricultores y ganaderos, e inversión en programas de reducción de pobreza, y el modelo de planificación presupuestaria para el cumplimiento del PND, tal y como se detalla en el acápite siguiente.

6.2. UNIDADES DE ANÁLISIS (VARIABLES) Y OPERACIONALIZACIÓN DE ESAS UNIDADES

Las Unidades de Análisis o Variables de la presente investigación, han sido establecidas en estricto apego a la hipótesis y a los objetivos de la investigación, lo cual se presenta en el siguiente detalle esquemático de las mismas.

Variables Dependientes	Indicadores	Variable Independiente	Relación causal entre las variables	Operacionalización
Inversión en seguridad ciudadana. Inversión en educación pública. Inversión en infraestructura vial. Inversión en programas de salud. Inversión en resguardo del ambiente. Inversión en programas de vivienda. Inversión en programas de apoyo a agricultores y ganaderos. Inversión en programas de reducción de pobreza.	Niveles totales y porcentuales de recursos incluidos en los presupuestos de la República, con base en el Plan Nacional de Desarrollo.	Directrices de planificación presupuestaria emitidas para vincular ésta al PND.	Es a través de los mecanismos de dirección gubernativa diseñados y aplicados por los Ministerios de Hacienda y Planificación Nacional, así como con base en la capacidad fiscalizadora de la Contraloría General de la República sobre la Hacienda Pública, como se logra la funcionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, para así lograr el desarrollo nacional vía PND.	A través de la aplicación las siguientes técnicas: <ul style="list-style-type: none"> - Entrevistas. - Análisis de contenido. - Revisión de datos financieros (Leyes de Presupuesto de la República).

6.3. FUENTES DE INFORMACIÓN

6.3.1. FUENTES PRIMARIAS DE INFORMACIÓN Y CRITERIOS DE SELECCIÓN

En total concordancia con el tema de investigación, se presenta la siguiente lista de sujetos de información, los cuales constituyen parte de las fuentes primarias de investigación:

1. Lic. Roberto Gallardo Núñez, Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.
2. Lic. José Luis Araya, Viceministro de Egresos del Ministerio de Hacienda.
3. Msc. Aldemar Argüello Segura, funcionario de la División de Fiscalización Operativa y Evaluativa de la Contraloría General de la República.
4. Un representante del PNUD-Costa Rica.
5. Lic. Johnny Meoño Segura Ph.D, ex investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica (IICE).

✓ **SOBRE LOS FUNCIONARIOS PÚBLICOS**

- ✓ Todos los funcionarios públicos indicados están en capacidad de incidir en el proceso de formulación y evaluación del presupuesto nacional, en relación con el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- ✓ Cuentan con más de 10 años de experiencia en materia de planificación nacional y gestión presupuestaria.
- ✓ Han sido formuladores e impulsores de normas que engrosan el marco normativo y teórico-conceptual que regula la planificación presupuestaria en Costa Rica.

✓ **AL FUNCIONARIO DEL ORGANISMO INTERNACIONAL PROGRAMA DE LAS NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO (PNUD)**

- ✓ Sirve como contraparte de programas internacionales que han destinado recursos humanos, técnicos y financieros para apoyar procesos evaluativos sobre la planificación presupuestaria nacional.

✓ **SOBRE EL EXPERTO DE LA UNIVERSIDAD DE COSTA RICA**

- ✓ Fue Director de la instancia propia de MIDEPLAN encargada de articular la planificación presupuestaria en Costa Rica bajo criterios globales, sectoriales y regionales.
- ✓ Ha sido Investigador del Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, dedicado exclusivamente al tema de Administración Pública, con el consiguiente abordaje sobre la planificación nacional y la gestión presupuestaria.
- ✓ Cuenta con 8 libros formales y más de una veintena de artículos científicos que tratan el tema de la Administración Pública, la planificación nacional y la gestión presupuestaria pública.

Dentro de esta misma categoría de fuentes primarias, la búsqueda y análisis de documentos relacionados con la temática de la planificación presupuestaria comprende también los siguientes:

- a) Constitución Política de Costa Rica
- b) Leyes de la República que regulan la temática de la planificación presupuestaria, y sus Reglamentos derivados.
- c) Leyes de Presupuesto ordinario y extraordinario de la República para los periodos 2007-2010 y 2011-2012.

- d) Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: “Jorge Manuel Dengo Obregón” y 2011-2014: “María Teresa Obregón Zamora”
- e) Dictámenes de la Comisión de Hacendarios y de la Comisión de Ingreso y Gasto Público, ambas de la Asamblea Legislativa, en materia de aprobación, improbación, control y evaluación de presupuestos públicos.
- f) Documentos emitidos por la Contraloría General de la República en materia de aprobación, improbación, control y evaluación de presupuestos públicos.
- g) Instrumentos y disposiciones técnico-legales que regulan la planificación presupuestaria, emitidos por el Poder Ejecutivo.
- h) Instrumentos y disposiciones técnicas que regulan la planificación presupuestaria, emitidos por la Contraloría General de la República.

6.3.2. FUENTES SECUNDARIAS DE INFORMACIÓN

Las fuentes secundarias empleadas responden a la temática de la planificación presupuestaria pública, pero no resultan ser información de primera mano como sí lo son los respectivos Planes de Desarrollo, o los presupuestos de la República que deben responder a los primeros. No obstante, existe toda otra variedad documental que igualmente se relaciona con la temática investigativa y que debe considerarse para una mejor comprensión del fenómeno investigado, por ejemplo:

- a) Memorias Anuales de MIDEPLAN y Contraloría General de la República.
- b) Informes de fiscalización realizados por la Contraloría General de la República.
- c) Informes del Programa Estado de la Nación.
- d) Informes y ponencias brindados por parte de organismos internacionales, en materia de planificación nacional y presupuestos públicos.
- e) Proyectos de Investigación relativos a la Hacienda Pública, generados por el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y por la Escuela de Ciencias Políticas, ambas de la Universidad de Costa Rica.
- f) Publicaciones de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) y de su Instituto Latinoamericano de Planificación Económica y Social (ILPES).

- g) Publicaciones de instancias internacionales de naturaleza financiero-bancaria como el Banco Mundial, Fondo Monetario Internacional, Banco Interamericano de Desarrollo.
- h) Trabajos Finales de Graduación (modalidad Tesis) desarrollados en la Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica.

Todos los anteriores generaron aportes valiosos sobre el estado del arte en materia de planificación presupuestaria en Costa Rica, pero desde una perspectiva pragmática, operativa y vivencial, permitiendo descubrir elementos más allá de los teórico-conceptual o normativo, así como falencias y virtudes de la praxis público-burocrática implícitas en la temática.

6.4. TÉCNICAS DE INVESTIGACIÓN

A continuación se explicitan las técnicas para recolección de la información para esta Tesis doctoral, sea a través de sujetos de información, o a través del análisis documental. El marco metodológico-orientador de esta investigación fue determinante para lograr un encuadre que proveyera de límites racionales al proceso investigativo en sí y en lo tocante al abordaje de la información; esto a través de las técnicas e instrumentos empleados.

6.4.1. LA ENTREVISTA (FOCALIZADA SEMIESTRUCTURADA)

Recurrimos al académico colombiano Andrés Aristizabal Botero para lograr la presentación teórica de la técnica, la cual a continuación se detalla:

La entrevista es una conversación entre dos personas por lo menos, en la cual uno es el entrevistador y otro u otros son los entrevistados; estas personas dialogan con arreglo a ciertos esquemas o pautas acerca de un problema o cuestión determinada, teniendo un propósito profesional, la búsqueda de los sentidos y significados del entrevistando frente a lo que se le pregunta.

...Desde el punto de vista metodológico la entrevista debe darse como un proceso de cooperación entre los participantes del diálogo, donde se implementen estrategias que motivan a la narración, a recordar eventos que pueden ser contados y expresar las ideas que se tienen en torno al tema tratado, dicha condición provee a la entrevista de una red de significaciones que posibilitan la construcción de sentido en su desarrollo. (2008, p.85-86)

Específicamente en cuanto a la entrevista semiestructurada, Hernández *et al* (2010), apoyándose a su vez en Grinnell y Unrau (2007) arguyen:

Las entrevistas semiestructuradas, por su parte, se basan en una guía de asuntos o preguntas y el entrevistador tiene la libertad de introducir preguntas adicionales para precisar conceptos u obtener mayor información sobre los temas deseados (es decir, no todas las preguntas están predeterminadas). (2010, p.418)

El objetivo de la aplicación de esta técnica radica en la posibilidad de lograr acceder a información de gran valía por parte de los sujetos de información, considerando que todos de una u otra forma, ostentan un conocimiento sea directo o indirecto sobre la planificación presupuestaria en Costa Rica. El abordaje de ese conocimiento, a través de preguntas investigativas, buscó aclarar consideraciones y vivencias que no necesariamente ubicamos en el marco normativo o en el Marco teórico-conceptual que circunda la temática.

El desarrollo de las entrevistas tuvo la siguiente orientación:

SUJETOS DE INFORMACIÓN	ACTIVIDAD ESPECÍFICA
	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se familiarizó al sujeto sobre el motivo de la entrevista. 2. Se generaron consultas generales sobre su relación con el ente público (tiempo de laborar, posición organizacional) y específicamente con la temática de la planificación presupuestaria. Dicha acción buscó “romper el hielo” y generó un clima favorable para la aplicación de la técnica. 3. Se aplicaron preguntas indagatorias sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) Su conocimiento sobre las particularidades de la Administración Pública. b) Su conocimiento sobre el marco normativo de la planificación presupuestaria. c) Su conocimiento en la aplicación de la dirección gubernativa y la planificación nacional por parte de la instancia a la cual pertenecen. d) Su conocimiento sobre el papel del presupuesto público en el desarrollo nacional. e) Su conocimiento sobre el papel del PND en el desarrollo nacional. f) Su conocimiento sobre el ligamen PND-presupuestos públicos y las acciones planificadoras y evaluativas de la instancia a la que pertenecen. 4. Cierre de la sesión de entrevista.
<ul style="list-style-type: none"> - Ministro de Planificación Nacional y Política Económica - Viceministro de Hacienda 	

<p>- Al representante del PNUD-Costa Rica</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se familiarizó al sujeto sobre el motivo de la entrevista. 2. Se generaron consultas generales sobre su relación con el ente internacional (tiempo de laborar, posición organizacional). Dicha acción buscó “romper el hielo” y generó un clima favorable para la aplicación de la técnica. 3. Se aplicaron preguntas indagatorias sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) La relación entre el organismo internacional y el MIDEPLAN, principalmente. b) Detalle de los proyectos apoyados y financiados en los últimos 10 años. c) Detalle sobre los proyectos actuales. d) Su conocimiento sobre el papel del presupuesto público en el desarrollo nacional. e) Su conocimiento sobre el papel del PND en el desarrollo nacional. 4. Cierre de la sesión de entrevista.
<p>- Al ex investigador del Instituto de Investigaciones económicas de la Universidad de Costa Rica</p>	<ol style="list-style-type: none"> I. Se familiarizó al sujeto sobre el motivo de la entrevista. II. Se generaron consultas generales sobre sus actividades laborales, académicas e investigativas, principalmente es relación con la planificación presupuestaria. Dicha acción buscó “romper el hielo” y generó un clima favorable para la aplicación de la técnica. III. Se aplicaron preguntas indagatorias sobre: <ol style="list-style-type: none"> a) Su conocimiento sobre las particularidades de la Administración Pública. b) Su conocimiento sobre el marco normativo de la planificación presupuestaria. c) Su conocimiento sobre la aplicación de la dirección gubernativa y la planificación nacional por parte del Poder Ejecutivo.

- d) Su conocimiento sobre el papel del presupuesto público en el desarrollo nacional.
- e) Su conocimiento sobre el papel del PND en el desarrollo nacional.
- f) Su conocimiento sobre el ligamen PND-Presupuestos Públicos y las acciones planificadoras y evaluativas que debe emplear el Poder Ejecutivo.

IV. Cierre de la sesión de entrevista.

6.4.2. ANÁLISIS DE CONTENIDO

El académico español José Luis Piñuel Raigada aclara sobre esta técnica:

Se suele llamar análisis de contenido al conjunto de procedimientos interpretativos de productos comunicativos (mensajes, textos o discursos) que proceden de procesos singulares de comunicación previamente registrados, y que, basados en técnicas de medida, a veces cuantitativas (estadísticas basadas en el recuento de unidades), a veces cualitativas (lógicas basadas en la combinación de categorías) tienen por objeto elaborar, interpretar y procesar datos relevantes sobre las condiciones mismas en que se han producido aquellos textos, o sobre las condiciones que puedan darse para su empleo posterior. (2002, p.2)

Valga acotar que, tal y como aclara Valles (1999, p. 109), esta revisión atañe a los documentos más netamente cualitativos, no numéricos, los cuales más bien se tratan en el acápite siguiente y de forma separada en razón de su naturaleza.

6.4.3. LOS DATOS FINANCIEROS

Según López (2002) el procesamiento de los datos financieros engloba:

Captación, clasificación, registro, cálculo y síntesis de fenómenos cuantificables en unidades monetarias. (p.426)

Ahora bien, nuestro abordaje de los datos presupuestarios en el periodo 2006-2012 no se restringió específicamente al detalle numérico o porcentual, en el cual lo importante sea el aumento o disminución de cantidades en las diferentes partidas y subpartidas presupuestarias; por el contrario, se buscó abarcar la relación de los presupuestos en todo su espectro, con las actividades de los entes públicos y con las acciones de éstos incluidas en el PND correspondiente.

6.5. INSTRUMENTOS

Los instrumentos para la recolección de la información fueron contruidos con el objetivo primigenio de lograr una comprensión adecuada de las categorías y subcategorías de análisis indicadas supra.

TÉCNICA	INSTRUMENTO EMPLEADO
ENTREVISTA	<p>Cuestionario:</p> <p>Según Aristizabal (2008, p.56-57) para elaborar un cuestionario, se parte de hacer un listado de los temas que se han de preguntar con base en las dimensiones e indicadores, considerando para su orden que debe primar una secuencia psicológica desde el punto de vista del interrogado y redactar a continuación las preguntas.</p> <p>Para el caso específico de nuestra Tesis doctoral, se elaboró un Cuestionario (Ver Anexo 1) combinando preguntas abiertas y cerradas, buscando esclarecer el manejo y conocimiento de los entrevistados, sobre las categorías y subcategorías de análisis previamente establecidas.</p>
ANÁLISIS DE CONTENIDO	<p>Ficha de contenido:</p> <p>Siguiendo la propuesta de Aristizábal (2008, p.96), las fichas documentales empleadas en esta investigación contienen la siguiente desagregación:</p> <p>Descripción: espacio destinado a la reseña bibliográfica o descripción del material.</p> <p>Localización: corresponde al sitio donde se encuentra el material: biblioteca, centro de documentación, archivo personal, dirección de internet.</p> <p>Contenido: espacio destinado a registrar la información: resumen, reflexión personal de cita textual. Si la información se toma textual debe ir entre comillas seguidas del número de la página de la que se extrajo la información.</p> <p>Palabras claves: expresiones cortas que dan cuenta del contenido específico de un párrafo, una ficha o un fragmento de información.</p>

	<p>Observaciones: reflexiones o apreciaciones de quien elabora la ficha, datos que amplíen, precisen o confronten la información allí consignada, información sobre otros autores o textos que aborden el tema.</p>
DATOS FINANCIEROS	<p>Para esta técnica se pretende, siguiendo a Hernández <i>et al</i> (2010, p.447), emplear una matriz, la cual contenga fundamentalmente:</p> <p>Notas Observaciones Documentos</p>

6.6. MUESTRA DE ESTUDIO

Tal y como indicara en un apartado precedente, la población sujeta de estudio resultan ser todos los entes ministeriales costarricenses; no obstante, debido a que el número total de estos asciende a dieciocho, se ha tomado el 50% de la población como muestra analítica.

Las carteras ministeriales que se abordan en la presente investigación son las siguientes:

- Ministerio de Seguridad Pública
- Ministerio de Educación Pública
- Ministerio de Obras Públicas y Transportes
- Ministerio de Salud
- Ministerio de Ambiente y Energía
- Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos
- Ministerio de Agricultura y Ganadería
- Ministerio de Trabajo y Seguridad Social

6.7. PLAN DE TABULACIÓN Y ANÁLISIS

A continuación se explicitan las etapas conducentes a la recolección y tratamiento de la información necesaria para lograr un abordaje investigativo coherente.

ETAPAS	DESCRIPCIÓN
I ETAPA: EL ENCUADRE INVESTIGATIVO.	Se recopilaron las fuentes referenciales que permitieron contextualizar la temática en todo su espectro: antecedentes, justificación, problema de investigación, objetivos, marco teórico, marco metodológico, etc.
II ETAPA: CONTACTOS PRELIMINARES CON SUJETOS DE INFORMACIÓN.	Se contactó preliminarmente a los sujetos de información y se evaluó la disponibilidad para lograr una entrevista, la cual se desarrolló durante el proceso investigativo.
III ETAPA: DISEÑO DE INSTRUMENTOS.	Valorado el marco teórico-referencial, se construyeron los instrumentos para recolección de la información.
IV ETAPA: APLICACIÓN DE LOS INSTRUMENTOS.	<ol style="list-style-type: none">1. Se aplicaron y grabaron las entrevistas a los diferentes sujetos de información (anotaciones, grabación de entrevista y consiguiente transcripción)2. Se continuó con la revisión y análisis de los datos financieros y cualitativos provistos por los informantes, o bien, surgidos a raíz de las entrevistas.3. Se recopilaron y analizaron los datos financieros y cualitativos considerados más acordes para la temática investigada.
V ETAPA: PROCESAMIENTO DE LA INFORMACIÓN.	Con base en la información recopilada, se procedió al análisis respectivo, buscando la comprensión del fenómeno, la generalización analítica y la provisión de teorías. Lo anterior se plasma en el Capítulo de Conclusiones y Recomendaciones.

La última etapa presentada en el cuadro anterior conllevó una propuesta más profusa, a fin de esclarecer la metodología para el análisis de la información a la cual se pudo acceder, sea esta testimonial o documental (cualitativa o numérica).

PASOS	DETALLE
1. Aplicación de entrevistas	Una vez informados los sujetos de información sobre los pormenores de la entrevista, así como la grabación de la misma, se procedió a formular cada pregunta y a copiar las ideas centrales y detalles importantes de cada respuesta.
2. Transcripción de ideas centrales y detalles importantes.	Una vez finalizadas las entrevistas se transcribieron las ideas centrales y detalles importantes, ubicándolas como acápites en el Capítulo correspondiente.
2.1. Esquematización	Según las categorías y subcategorías de análisis previamente establecidas, se procedió a ubicar las respuestas de cada sujeto en el orden que permita explicitar su posición para con dicha categorización.
3. Revisión de documentos y datos financieros.	Se procedió a verificar la serie de datos de corte cualitativo y numérico que se relacionan íntimamente con el fenómeno de la planificación presupuestaria, específicamente para los periodos 2006-2010 y 2011-2012, y emitidos por instancias de diversa índole.
3.1. Esquematización	Según las categorías y subcategorías de análisis previamente establecidas, se procedió a ubicar los datos cualitativos y numéricos extraídos en el orden que permitió dar respuesta efectiva al desempeño de los entes públicos conforme dicha categorización.
4. Abordaje analítico	Cumplidos los pasos 2.1 y 3.1., se procedió a realizar un abordaje analítico a fin de ubicar correlaciones y contrastes entre: información testimonial, datos cualitativos y numéricos, y el marco normativo y teórico-conceptual dispuesto.

	<p>Dichas correlaciones y contrastes son esclarecidas en total apego al Problema de Investigación, la Hipótesis y los Objetivos Generales y Específicos.</p>
5. Conclusiones y Recomendaciones	<p>Considerando la propuesta metodológica, las conclusiones y recomendaciones de la Tesis doctoral se han decantado por:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Responder principalmente a preguntas de: “¿por qué?” y “¿cómo?”, ligadas inexorablemente con el fenómeno de la planificación presupuestaria y su incidencia en el desarrollo nacional. b) Concretar una generalización analítica, considerando que las instituciones públicas cubiertas bajo el alero de la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, son regidas por el mismo marco normativo y teórico-conceptual en materia de planificación presupuestaria. c) Generar una teoría autóctona sobre la planificación presupuestaria y el desarrollo nacional, puesto que a la fecha únicamente se contaba con la establecida por Meoño Segura.
6. Propuesta	<p>Los pasos b) y c) anteriores son posibles a partir del método inductivo –ir de lo particular a lo general–; así, el análisis de los datos cuantitativos y cualitativos de la investigación dan paso al planteamiento de un Modelo Integral de Planificación Presupuestaria.</p> <p>Precisamente, ese Modelo es posible de delinear a partir de los elementos presentes en el marco normativo y teórico-conceptual dispuesto para la Administración Pública costarricense, permitiendo al autor de esta investigación la integración de los mismos de manera lógica y secuencial.</p>

CAPÍTULO III.- ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

CAPÍTULO III.- ANÁLISIS E INTERPRETACIÓN DE LOS RESULTADOS

1. DIAGNÓSTICO SOBRE LA VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

La generación de un diagnóstico que evidenciara la vinculación de la planificación presupuestaria de las instituciones públicas cubiertas bajo el alero de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, para con el Plan Nacional de Desarrollo, pasa por la inexorable necesidad de dirigirse a la estructura del PND vigente, así como al anterior, según el horizonte de tiempo establecido en la presente investigación.

Igualmente, se necesitó abordar la estructura programática presupuestaria de las instituciones sujetas de estudio, la cual se ubica en los proyectos de presupuesto enviados por el Ministerio de Hacienda hacia la Asamblea Legislativa, específicamente a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

El hecho de que tales proyectos hayan sido enviados al Poder Legislativo, refiere a que previamente pasaron los filtros administrativos respectivos, o sea, que se dio una valoración por parte de las instancias relacionadas con la planificación presupuestaria (Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica y Ministerio de Hacienda), a fin de cumplir lo establecido en el artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, el cual establece el vínculo que debería ser irrompible entre los presupuestos públicos, el PND y el plan anual operativo de cada institución.

Dicho artículo, como reafirmamos, se constituye en un derrotero medular en la ley de referencia, y permite una ligazón de proporciones globales/nacionales, al ser que se termina de operacionalizar el esquema de planificación nacional que surge por medio de la Ley de Planificación Nacional 5525. Precisamente, lo anterior, en nuestro concepto, infiere la necesidad de una participación más fortalecida y tangible por parte de MIDEPLAN, ya que de lo contrario se incurre en el riesgo de que esa entidad continúe con una participación instrumental, poco determinante en el momento de analizar, controlar y evaluar el destino de los presupuestos

públicos destinados al desarrollo nacional vía PND. Sobre este punto se ampliará más adelante.

La forma más coherente y tangible para determinar el vínculo entre la planificación presupuestaria y los respectivos PND, la ubicamos a partir de las variables dependientes e independientes establecidas para esta investigación y los consiguientes indicadores. En otras palabras, para lograr determinar esa vinculación debemos referirnos a los niveles totales y porcentuales de recursos incluidos en los presupuestos de la República con base en el Plan Nacional de Desarrollo vigente.

A continuación, en los Cuadros 1 y 2 se presentan extractos de las acciones estratégicas incluidas en el PND 2007-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón” y que ameritaron asignaciones presupuestarias en los respectivos ejercicios económicos. Igualmente, se presentan las acciones estratégicas incluidas en el PND 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”, que se consideran idénticas o que guardan estrecha similitud. Como Anexo 1 se presenta el detalle de las acciones referidas con las asignaciones presupuestarias segmentadas por año, por institución, y por el respectivo programa presupuestario.

Cuadro 1

Acciones del PND 2007-2010 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Seguridad Pública	Plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública....	Ampliar y mejorar la vigilancia y protección de los habitantes y sus bienes....	La meta del periodo es de 3200 nuevos policías.	Cantidad de nuevo personal policial contratado.
Ministerio de Educación Pública	Plan de gestión eficiente y humanizada de los servicios del Ministerio de Educación Pública, mediante la ejecución del proyecto Gobierno Digital - MEP.	Ejecución del Proyecto MEP Digital.	Porcentaje de avance en el cumplimiento de cada una de las etapas del Proyecto Gobierno Digital.	Porcentaje de avance en el cumplimiento de cada una de las etapas del Proyecto Gobierno Digital.
Ministerio de Obras Públicas y Transportes y por medio del CONAVI	Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la red vial nacional estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país.	Mejorar la Red Vial Nacional del país.	5.700 Km. atendidos de la red vial nacional cada año.	Kilómetros atendidos de la Red Vial Nacional Estratégica y no estratégica (Conservación).
			475,5 Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica.	Kilómetros intervenidos de la Red Vial Nacional Estratégica (Construcción, rehabilitación-reconstrucción y mejoramiento).
			49 puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos.	Número de puentes de la Red Vial Nacional Estratégica construidos y reconstruidos.
Ministerio de Salud	Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludables.	Ampliar la oferta de servicios y la cobertura de atención a la población menor de 12 años mediante el programa CEN-CINAI.	24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones en CEN-CINAI.	Número de construcciones, ampliaciones y/o reparaciones en los CEN-CINAI.
Ministerio de Ambiente y Energía	Plan para adecuar y ejecutar las acciones prioritarias de la Estrategia de Conservación, Uso y Manejo de la Biodiversidad.	Recuperar y mantener la cobertura boscosa, los ecosistemas y procesos ecológicos de importancia nacional y el suministro de bienes y servicios ambientales.	4.000 has. compradas para consolidar el patrimonio natural.	Número de hectáreas compradas para consolidar el patrimonio natural.

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.	Contribuir con el mejoramiento de las condiciones de vida de las familias que habitan en asentamientos precarios y tugurios, dotando de vivienda, infraestructura y servicios básicos a esta población.	Mejorar la calidad de vida de 22.000 familias, mediante la construcción de viviendas y obras de infraestructura, con recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) o del Programa de Bono Colectivo.	Número de familias en asentamientos en precario y Tugurios, emergencias y extrema necesidad atendidos con recursos del Fondo de Subsidio para la vivienda y Bono Colectivo.
			Atención de 10.000 familias de las 19.127 que habitan en asentamientos en precario y en tugurios, mediante el Bono Colectivo.	Número de familias en precario y tugurios atendidas con Bono Colectivo.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Plan de estímulo a la competitividad sostenible y la generación de valor agregado en el sector productivo, como sector clave de la economía nacional.	Brindar asistencia técnica a los productores y productoras vinculados al Programa Nacional de Alimentos (PNA).	61.960 productores y productoras del Plan Nacional de Alimentos (PNA) atendidos, mediante visitas de asistencia técnica.	Número de productores y productoras del Plan Nacional de Alimentos (PNA) apoyadas con asistencia técnica.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Desarrollo y aplicación de un Sistema de Indicadores para el Control y Evaluación del uso de los recursos del FODESAF.	Disponer de información sistematizada que fundamente la toma de decisiones relacionadas con los procesos de asignación de recursos del FODESAF.	Formulación de los indicadores de los programas financiados mediante el convenio con el FODESAF.	Etapas del sistema de indicadores.

Fuente: PND 2007-2010 “Jorge Manuel Dengo Obregón”

Cuadro 2

Acciones del PND 2011-2014 a las cuales se les asignaron recursos presupuestarios

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Seguridad Pública	Ampliación de las acciones policiales en el abordaje del delito.	Incrementar la presencia policial.	4000 nuevos policías contratados.	Cantidad de nuevos policías contratados.
Ministerio de Educación Pública	Plan de Gestión eficiente y humanizada de los servicios del MEP.	Lograr que, en sus gestiones administrativas, el MEP ofrezca un trato oportuno, adecuado, ágil, eficiente y amable.	Implementación de 100% del nuevo Modelo Operativo para la gestión del recurso humano (2011-2012).	Etapas de avance.
Ministerio de Obras Públicas y Transportes y por medio del CONAVI	Programa de construcción, rehabilitación y conservación de la Red Vial Nacional del país.	Mejorar la infraestructura vial para impulsar el crecimiento económico y el desarrollo social del país.	Construir 80 puentes de la red vial nacional.	Número de puentes construidos
			Conservar 4,250 km de la Red Vial Nacional durante cada año de vigencia del plan (3500 km de la red en asfalto y 750 km de lastre).	Número de kilómetros conservados en la red vial nacional asfaltada y en lastre.
Ministerio de Salud	Acceso a servicios de salud de atención integral a las personas con equidad, calidad, seguridad, diversidad, universalidad, solidaridad, accesibilidad e inclusión social.	Mejorar el acceso de los niños (as) a los servicios de cuidado diario brindados en los establecimientos CEN-CINAI.	Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento.	Realizar 170 obras de infraestructura con equipamiento.
Ministerio de Ambiente y Energía	Conservación y uso sostenible de la biodiversidad y de los recursos naturales.	Apoyar en la consolidación de las áreas de conservación para el efectivo manejo integral de la biodiversidad, de los recursos naturales.	Adquisición de 3181 HA para consolidación del Patrimonio Natural del Estado.	Número de hectáreas adquiridas

Institución	Acción Estratégica	Objetivo de la acción	Meta del periodo	Indicador
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Optimización del uso de los Recursos del Fondo de Subsidio para Vivienda (FOSUVI).	Canalizar los recursos del subsidio para atender a una mayor cantidad de familias, por medio de entidades autorizadas.	Otorgar 40000 Bonos Familiares de Vivienda (BFV).	Número de BFV otorgados.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Fomento de proyectos generadores de valor agregado local, empleos de calidad, desarrollo de capacidades, infraestructura social comunitaria y mejoras en el ingreso de productores y productoras para contribuir al desarrollo de comunidades rurales.	Fortalecer la permanencia de economías agropecuarias familiares, diversificando y mejorando la disponibilidad y calidad de los alimentos para la autosuficiencia y para los mercados nacionales e internacionales.	1720 Unidades de producción agropecuaria familiar, apoyadas con transferencia de tecnología (MAG).	Unidades de producción agropecuaria familiar, apoyadas con transferencia de tecnología.
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Desarrollo de un Sistema Nacional de Información Social (SINAIS) para programas financiados por FODESAF.	Establecer un sistema Nacional de información único para la identificación, ubicación, caracterización ...	100% de los programas financiados por DESAF y que implican transferencias directas a personas.	Porcentaje de programas financiados por DESAF.

Fuente: PND 2011-2014 “María Teresa Obregón Zamora”

1.1. MINISTERIO DE AMBIENTE Y ENERGÍA (MINAE)

Al observar los datos presupuestarios ligados a las acciones estratégicas supraindicadas, surgen una serie de consideraciones al respecto que ponen en duda la verdadera vinculación que logran las instituciones públicas entre ambos. Por ejemplo, nótese que a pesar de que varias de las acciones son idénticas y se alargan por 8 años, lo cual no genera mayor detrimento al desarrollo nacional, sino que más bien lo fortalece al dar continuidad a varias de ellas que podríamos catalogar de estratégicas para un proyecto país; en otras, por el contrario, no se tiene claro si a pesar de su similitud son prácticamente las mismas o sólo reminiscencias de las apuntadas en el PND 2007-2010. El detalle está en la redacción de Acción Estratégica *per se*, así como en sus elementos derivados: Objetivos, Metas e Indicadores.

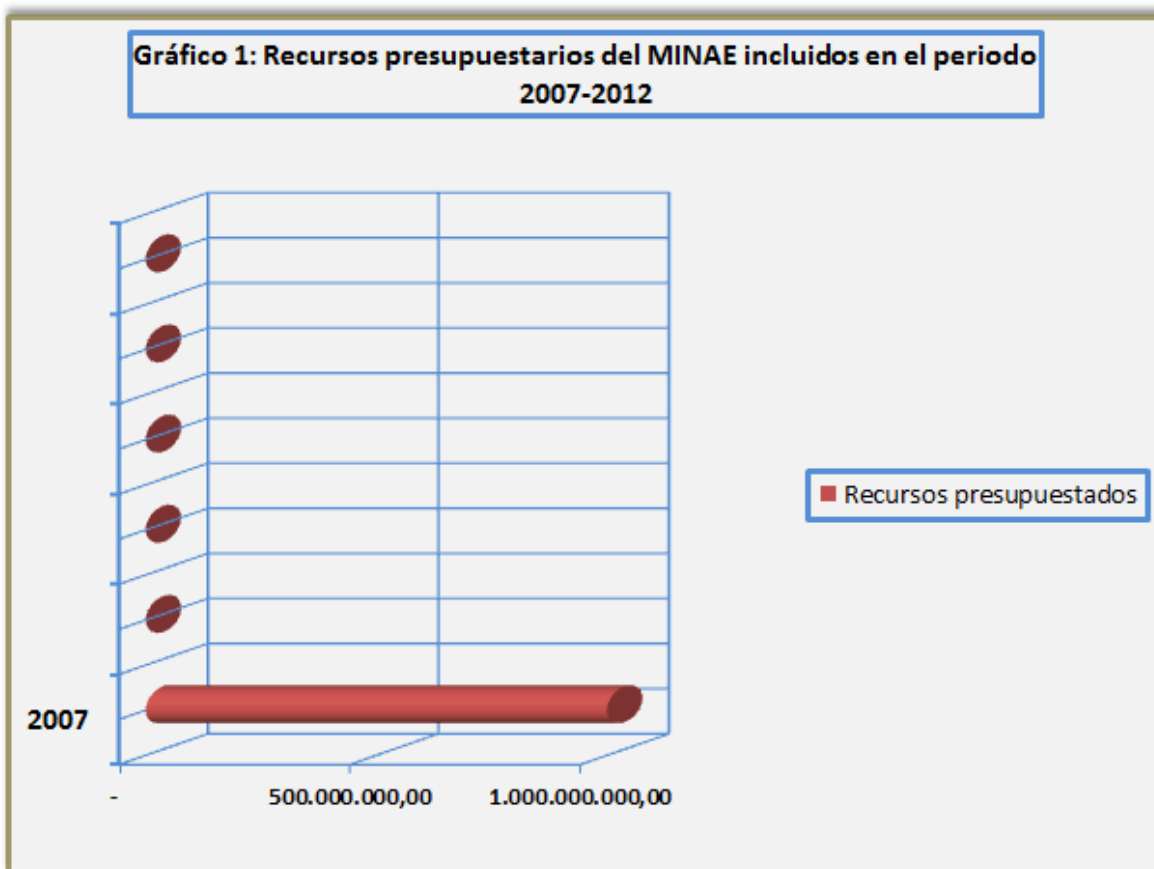
Consideramos que, tal y como señala lo prescrito por Meoño Segura, la *Actividad* de cada ente público dictamina las acciones administrativas y operativas que se deben llevar a cabo en pro del desarrollo nacional, no debiendo limitarse a un solo mandato constitucional, la planificación presupuestaria nacional debe ser más explícita y articulada, manteniendo los elementos planificadores indicados y sólo variando lo tocante al aspecto numérico de las metas; pero en esencia, todo lo demás debe mantenerse incólume, verbigracia: si dentro de los deberes y responsabilidades del MINAE a partir de su *Actividad* se encuentra el generar acciones que fortalezcan el patrimonio ambiental del país, estas deben mantenerse sin distingo del periodo presidencial en el que nos encontremos, ya que hablamos de un proyecto país, que es de largo plazo, y que supera por mucho el lapso de 4 años.

A pesar de lo anterior, se extrae de los datos recopilados que únicamente para el presupuesto 2007 se incluyeron recursos por ₡1.000.000.000,00 al Programa 887 CONSERVACIÓN Y MANEJO DE LA DIVERSIDAD, específicamente en la subpartida 5.03.01 TERRENOS, para la adquisición de terrenos que pasarían a formar parte del patrimonio ecológico del país. En el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007, se incluyó como Objetivo de Mejora para el programa referido lo siguiente: *“Adquisición de tierras para consolidar el patrimonio natural del Estado en las ASP.”*

Para el siguiente Ejercicio Económico 2008, el Programa 887 desaparece y los puestos que pertenecían a él pasan a formar parte del Sistema Nacional de Áreas de Conservación (SINAC), al ser un órgano desconcentrado del MINAE. No obstante, en los proyectos de Ley para el 2009 y 2010 se incluyó el siguiente Objetivo Estratégico para el Programa 879 ACTIVIDADES CENTRALES: *Fortalecer el patrimonio natural del Estado mediante la adquisición de tierras dentro de las Áreas Silvestres Protegidas (ASP)*. Dicho panorama se ensombrece, cuando al cierre de la formulación presupuestaria de esos mismos años el MINAE no había remitido a la Dirección General de Presupuesto Nacional (DGPN) el dictamen de vinculación entre su previsión presupuestaria y el PND, el cual es emitido por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica; esto, según la exposición de motivos presentada por el Ministerio de Hacienda a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios.

Entonces, se extrae que una Actividad Estratégica para Costa Rica en materia de potenciamiento del resguardo ambiental, tal y como la señalada previamente, ha sido operacionalizada de forma esporádica, ya que en lo consecutivo no existen datos que respalden el hecho de que el SINAC haya logrado aumentar el patrimonio ambiental del país.

El siguiente gráfico ejemplifica los datos numéricos señalados.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

A partir de este gráfico, logra notarse que no existen recursos presupuestarios para el resto del periodo sujeto de análisis, sólo para el 2007, por lo que se puede argüir que el MINAE desatiende una actividad medular para el resguardo del ambiente nacional, plasmada incluso en la carta de navegación gubernativa como lo es el PND. Por lo tanto, se denota un quebrantamiento del esquema de planificación presupuestaria para esa entidad ministerial.

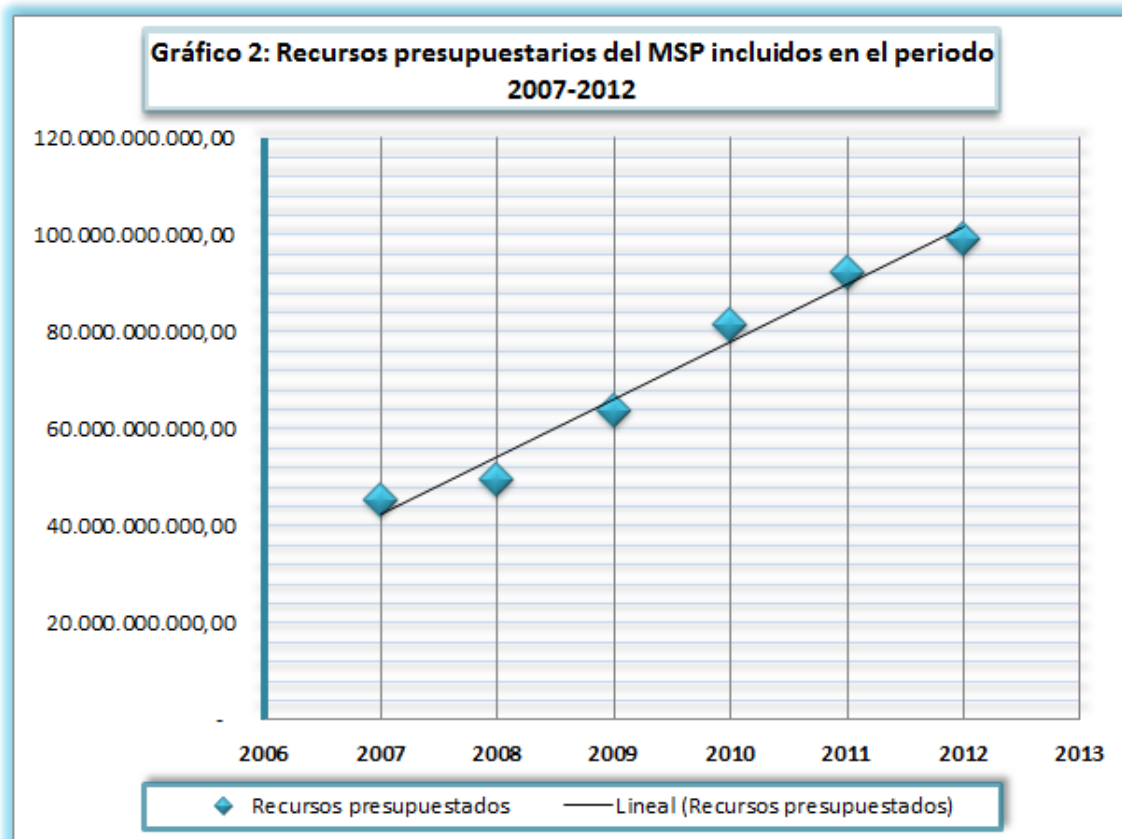
1.2. MINISTERIO DE SEGURIDAD PÚBLICA (MSP)

Otro ente ministerial como el Ministerio de Seguridad Pública (MSP), también se alejó por mucho de las estimaciones presupuestarias logradas en los PND analizados, específicamente para el cumplimiento de las Acciones que lograran una mayor presencia policial a través del aumento en la cantidad de policías. Tales estimaciones para el total del período sumaban ¢73.796.500.000,00, y entre los años 2007-2012 los recursos incluidos en los proyectos presupuestarios ascendían a ¢432.534.189.000,00. No obstante, existe una dificultad para determinar la capacidad real de los mismos, pues no existen datos actualizados ni accesibles administrados por la DGPN; esto podemos considerarlo a luz de la partida presupuestaria mediante la cual se debería lograr el cumplimiento de la meta, siendo esta la 0, denominada “Remuneraciones”.

Ahora bien, en este caso, sí observamos cierta congruencia en cuanto a la estructura programática de los proyectos presupuestarios, propiamente en la Exposición de Motivos que el Ministerio de Hacienda prepara para el Poder Legislativo, ya que en todos los años se hace referencia a la contratación de nuevos policías. A pesar de ello, el resto de la estructura, o sea los elementos que deben ser generados por el propio ministerio tal y como Indicadores de Resultado y de Gestión, o los Objetivos de Mejora, no hacen referencia alguna al nivel de cumplimiento de la meta.

Por ende, el MSP igualmente incurre en un comportamiento intermitente en materia de planificación presupuestaria, comportamiento que se agrava cuando la Contraloría General de la República llamó la atención al analizar el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2011, señalando los resultados del informe N°DFOE-PGAA-IF-19-2010, mediante el cual se destaca que el MSP no cuenta con estudios que justifiquen la cantidad necesaria de policías (2010, p.37)

A pesar de todo, el Gráfico 2 muestra cómo, a contrapelo de lo puntualizado por la Contraloría, el Ministerio de Seguridad Pública ha logrado ensanchar sus recursos presupuestarios de manera sostenida en el tiempo.



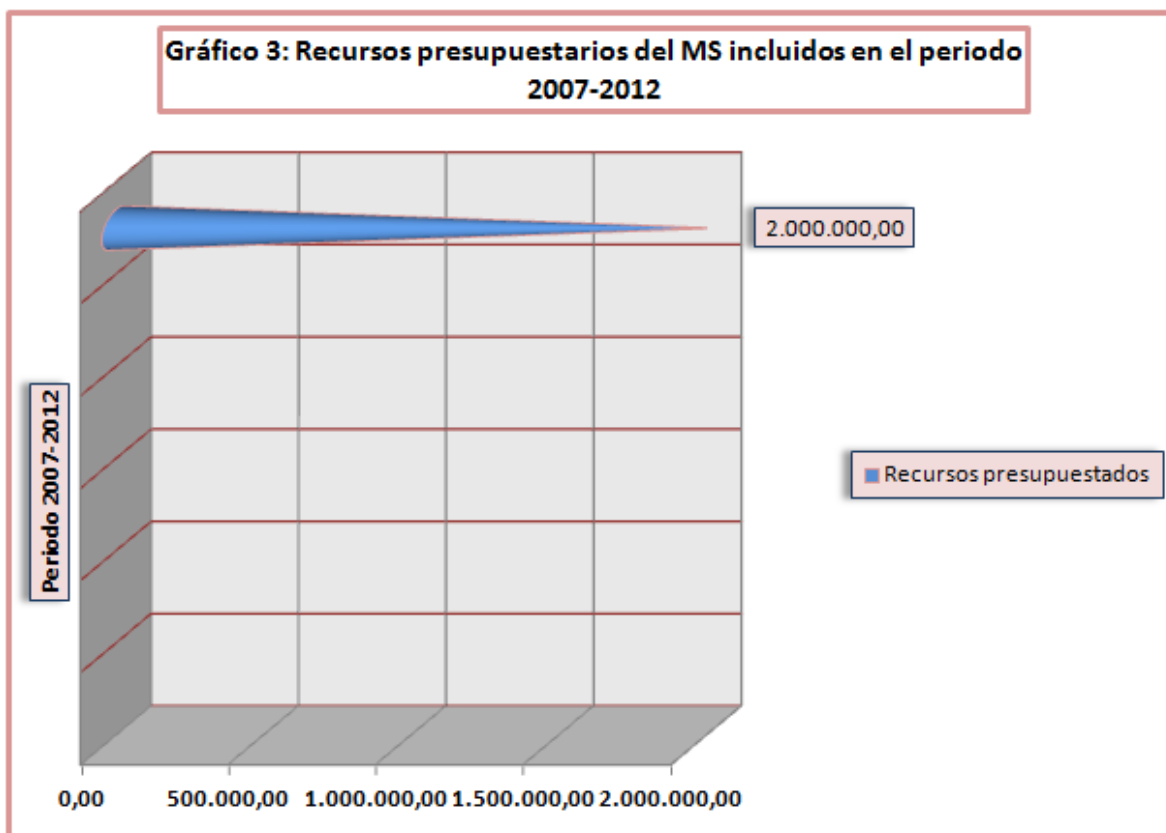
Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

1.3. MINISTERIO DE SALUD (MS)

En igual sentido tendríamos que referirnos a lo relativo a los CEN-CINAI por parte del Ministerio de Salud (MS), ya que según los PND valorados, en ambos se incluyen acciones de fortalecimiento a la infraestructura de tales centros. Para el periodo 2007-2014 la previsión presupuestaria fue de ¢23.601.600.000,00, pero la inclusión de recursos para ello la ubicamos en el 2007 con un monto de ¢2.000.000,00 en la subpartida 5.02.99 denominada: Otras construcciones, adiciones y mejoras, asignada al Programa Presupuestario 622 DIRECCIÓN Y CONDUCCIÓN EN SALUD.

En esa misma línea, según la exposición de motivos del proyecto de Ley 2012: *“se presupuesta al MOPT en el programa de Edificaciones Nacionales la suma de ¢400,0 millones, para la construcción, ampliación y reparación de CEN-CINAI distribuidos en cantones pertenecientes a las provincias de Heredia, Cartago, Alajuela, Guanacaste, Puntarenas y Limón.”* (2011, p.21). Tal argumentación genera dudas sobre la capacidad del MS para concretar una adecuada planificación presupuestaria para una acción que se desprende del propio PND. Más aún, también resulta necesario rescatar el hecho de la DGPN dé como válida la inclusión de esos recursos en un programa presupuestario que no tiene relación con el Ministerio de Salud, que al final resulta ser el responsable por lograr el efectivo cumplimiento de las metas e indicadores establecidos.

El siguiente gráfico permite visualizar que, a pesar de la importancia de fortalecer la estructura de los CEN-CINAI en todo el país, la inclusión de presupuesto para el periodo 2007-2012 ha sido famélica.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

Entonces, al igual que en el caso del MINAE presentado previamente, el gráfico 3 también permite visualizar que una actividad de gran importancia para el país, tal y como el fortalecimiento de los CEN-CINAI, únicamente recibió fondos en el año 2007 y no así en el resto del periodo; monto de por sí insuficiente para cumplir con lo propuesto a nivel del PND.

1.4. MINISTERIO DE VIVIENDA Y ASENTAMIENTOS HUMANOS (MIVAH)

En cuanto al Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), este administra recursos con fuentes legales muy específicas y así explicitadas en los proyectos de presupuesto, específicamente en las “Coletillas” presupuestarias, las cuales: *“...son leyendas que se añaden a los diversos renglones de gasto con el propósito de desglosar montos, destinos, identidad de beneficiarios y otras informaciones relativas a la erogación que se ha de realizar”* (CGR, 2006, p.37).

En este caso en particular, el Programa Presupuestario 814 ACTIVIDADES CENTRALES, dispuso de recursos en la subpartida 7.01.06 Transferencias de capital a instituciones públicas financieras, recursos que fueron segmentados en varias oportunidades según se muestra en el siguiente cuadro. Sin embargo, dichos recursos también sufrieron de intermitencia, ya que en algunos años fueron presupuestados y en otros no, tal y como se observa en el Anexo 2 de esta investigación.

Cuadro 3

Detalle de argumentos para Transferencias del MIVAH Periodo 2007-2012

Subpatida presupuestaria	Fundamento de la coletilla presupuestaria
7.01.06 (200) Transferencias de capital a instituciones públicas financieras.	<p><u>Para el periodo 2008-2010:</u> Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). (Para transferir al Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos de precarios, programa de erradicación de tugurios según artículo 65 de la Constitución Política y la ley 7052 ó ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas)</p> <p><u>Para el 2011 esta coletilla cambia y se indica</u> Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). (Para financiar programas públicos dirigidos a la dotación de vivienda digna, según ley 8683 del 19/11/2008, ley del impuesto solidario para el fortalecimiento de programas de vivienda).</p>
7.01.06 (204) Transferencias de capital a instituciones públicas financieras.	Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU). (Para compra de terrenos para dotar de vivienda a familias en condición de pobreza extrema en el cantón de Alajuelita, según artículo 65 de la constitución política y ley 1788.)
7.01.06 (216) Transferencias de capital a instituciones públicas financieras.	Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI). (Para la asignación de bono colectivo en obras de infraestructura en asentamientos en precario, programa erradicación de tugurios, según artículo 65 de la constitución política y la ley 7052, ley del Sistema Financiero Nacional para la Vivienda y creación del BANHVI, del 13/11/86 y sus reformas).

Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

Se extrae de los PND analizados, que para el MIVAH se plasmaron acciones estratégicas relacionadas con la generación de soluciones de vivienda, haciendo énfasis en la ayuda a familias en extrema pobreza (asentamientos precarios y tugurios), lo cual se busca materializar a través de los recursos del Fondo de Subsidio para la Vivienda (FOSUVI) o del Programa de Bono Colectivo.

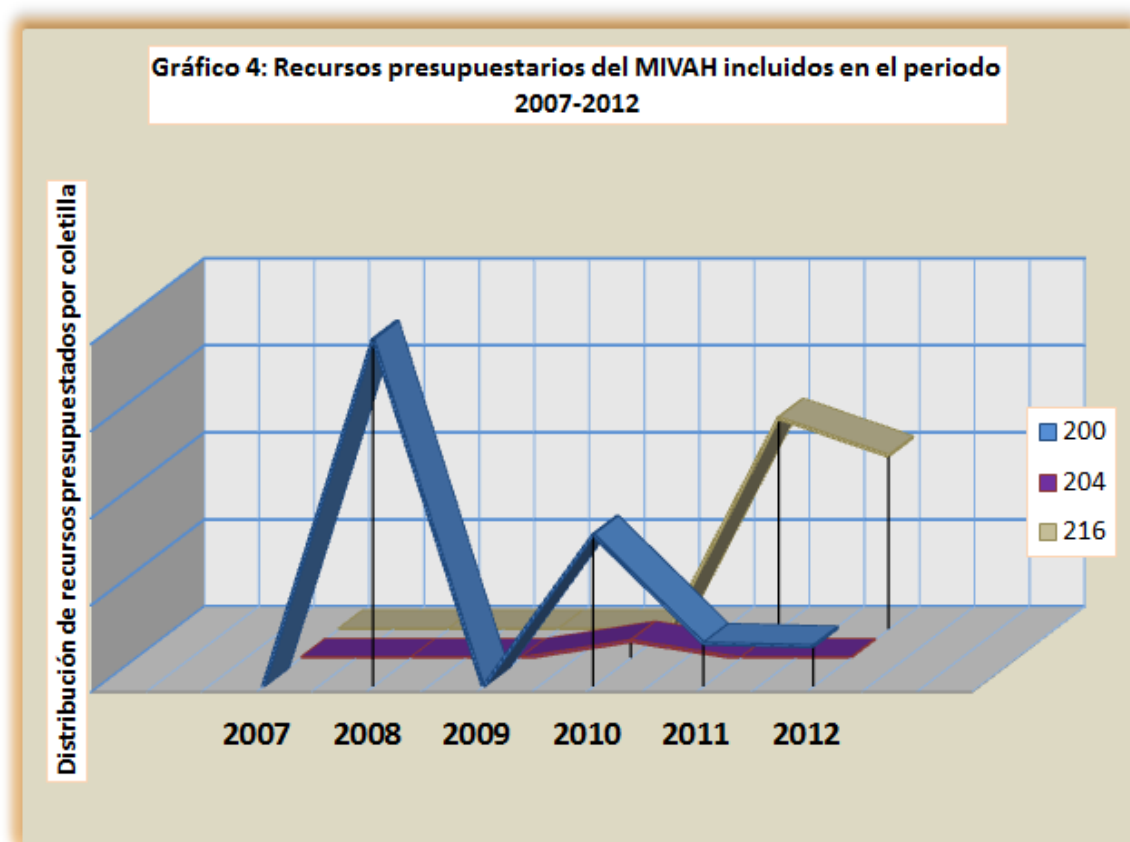
La estimación presupuestaria indicada en el PND 2007-2010 fue de ¢92.462.800.000,00 y para el siguiente fue de ¢302.128.920.000,00; no obstante, los recursos incluidos en las diferentes partidas presupuestarias destinadas a transferencias explicitadas en el cuadro anterior, apenas ascienden a ¢56.767.000.000,00 en el periodo 2007-2012. Dicho monto constituye apenas 14% de los recursos estimados en los planes analizados, porcentaje que no sorprende al valorar el detalle de recursos presupuestarios destinados a las transferencias de referencia, según se explicita en el Anexo 2.

La intermitencia en el destino de fondos en el Presupuesto de la República para el MIVAH, mismos que según se indica en las coletillas presupuestarias tienen como base la propia Constitución Política y las diferentes leyes que facultan al Gobierno costarricense a llevar a cabo programas de erradicación de viviendas en precario y tugurio, refleja una desatención plausible al esquema de planificación presupuestaria, desatención que por la naturaleza de las acciones necesarias de llevar a cabo, impacta sensible y negativamente en el desarrollo nacional y obviamente en las condiciones de la población de escasos recursos.

La desvinculación entre la planificación presupuestaria y el PND para el caso del MIVAH, debe de alguna manera achacársele igualmente al Ministerio de Hacienda, considerando por ejemplo lo indicado por este último a la Asamblea Legislativa en el Proyecto de Presupuesto 2007:

Dentro de los programas prioritarios que este Ministerio ha definido para la actual Administración, se pueden señalar principalmente los dirigidos al fomento de una vivienda digna para los costarricenses; erradicación de precarios y tugurios, tanto en zonas rurales como en el área metropolitana, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los barrios marginales o en situación de pobreza (MH, 2006c, p.22).

Por lo tanto, no se encuentra asidero para la no inclusión de recursos presupuestarios que vengán a solventar la serie de necesidades poblacionales, tal y como el de vivienda digna. Lo anterior se magnifica cuando también la Contraloría General de la República (2008, 2009a, 2009c), cuestionó la inclusión intermitente de recursos para estos fines, así como el evidente riesgo del no cumplimiento de las metas establecidas para el PND 2007-2010, riesgo que reiteró el órgano contralor para el actual PND (2011).



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

1.4.1. MINISTERIO DE AGRICULTURA Y GANADERÍA (MAG)

Para el caso del MAG, se plasmaron acciones sumamente similares en los PND aquí analizados, destinadas al acompañamiento y asistencia brindada a productores nacionales a través de asistencia técnica y transferencia tecnológica.

Para el PND 2007-2010 se buscó apoyar a 61.960 productores, generando una estimación presupuestaria para ello de ¢500 millones de colones, y para el PND 2011-2014 la cantidad de unidades productoras que se busca apoyar es de 1.720, siendo la respectiva estimación presupuestaria de ¢1.840.000.000,00.

Según pudo extraerse de los proyectos de presupuesto del periodo aquí analizado, los rubros que más se acercaban a lograr el cumplimiento de las metas establecidas se ubicaron en la subpartida 7.03.02 Transferencias de capital a fundaciones; esto lo indicamos en razón de lo plasmado en la coletilla que acompaña a esa subpartida. Bajo esa premisa, sería la transferencia a la Fundación para el Fomento y Promoción de la Investigación y Transferencia de Tecnología Agropecuaria en Costa Rica -FITTACORI-, la que como indicamos según nuestro criterio analítico, se acerca más al cumplimiento de la meta.

La coletilla presupuestaria indicada señala para todos los años lo siguiente: (convenio MAG-FITTACORI). (Para la ejecución de proyectos de investigación y transferencia de tecnología agropecuaria para el pequeño y mediano productor costarricense).

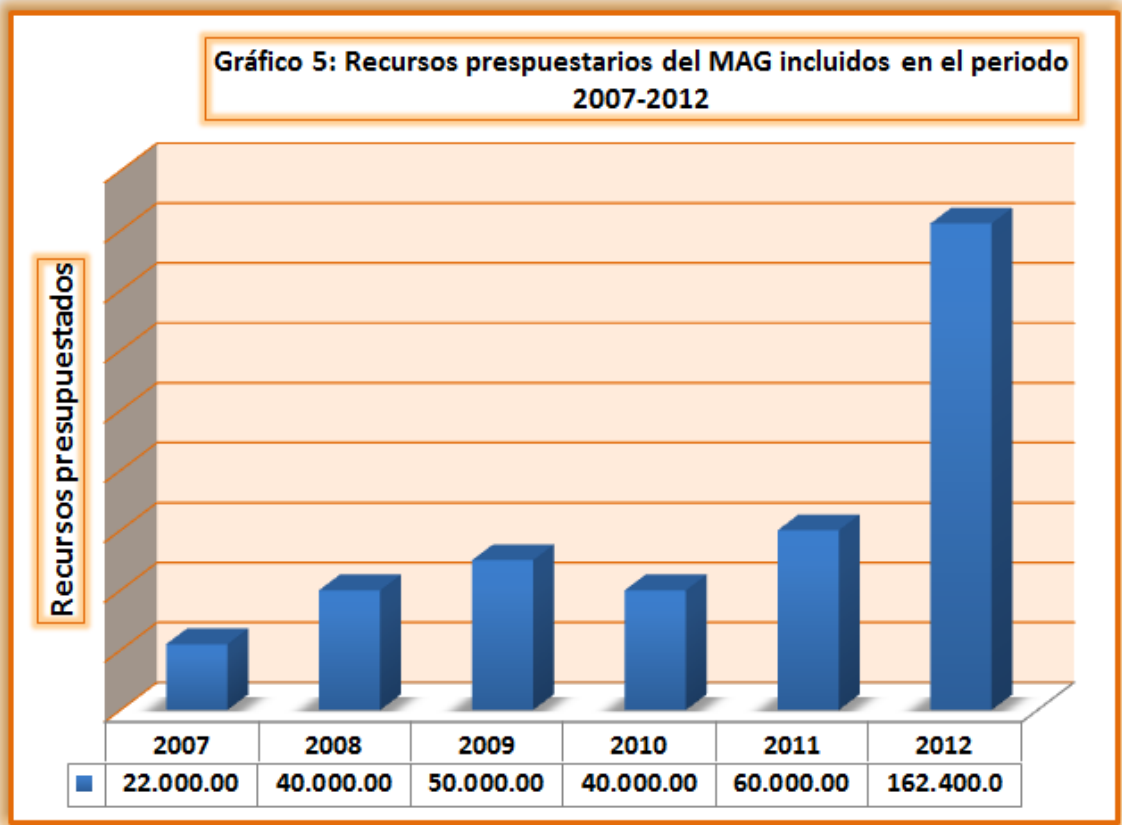
Valga indicar que la dificultad por determinar si los recursos apuntados vienen a lograr el cumplimiento de las metas establecidas, radica en la no especificación por parte del ente responsable de los recursos y la propia DGPN, sobre los montos presupuestarios destinados a esas acciones, aunado a la no incorporación permanente en la estructura programática presupuestaria de términos referenciales que brinden claridad al respecto. *Ergo*, únicamente para los proyectos de presupuesto 2011 y 2012 se incluyeron Objetivos Estratégicos Institucionales que consideramos se vinculan al cumplimiento del PND.

En esa misma línea, la Contraloría General ha sido reiterativa (2008, 2009c, 2010, 2011 y 2012b) en que existe una debilidad en la estructura programática presupuestaria, siendo que esta “...*sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo*” (2009, p.7).

Precisamente, en el Informe para el presupuesto 2012, indicó el ente contralor la siguiente observación, la cual es factible de generalizar para el resto de proyectos presupuestarios:

(...) se concluye que el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos. Esta situación ha venido siendo advertida por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de su Informe Técnico de Presupuesto ante el trámite del proyecto de presupuesto en esa Asamblea Legislativa, y tales carencias en la formulación, han conllevado a que al final del período, el MINHAC no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de brindar los elementos explicativos que debe contener el informe de evaluación, limitándose seriamente el proceso de rendición de cuentas. Ante tal situación, la Asamblea Legislativa debe prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto. (CGR, 2012b, p.81)

De igual manera, el Gráfico 5 permite denotar que los recursos presupuestarios asignados al MAG en el periodo 2007-2012 han sido incrementales, muy a pesar de la imposibilidad manifiesta para determinar si los mismos se dirigen fielmente al cumplimiento del PND y a la Actividad de ese ministerio.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

1.5. MINISTERIO DE EDUCACIÓN PÚBLICA (MEP)

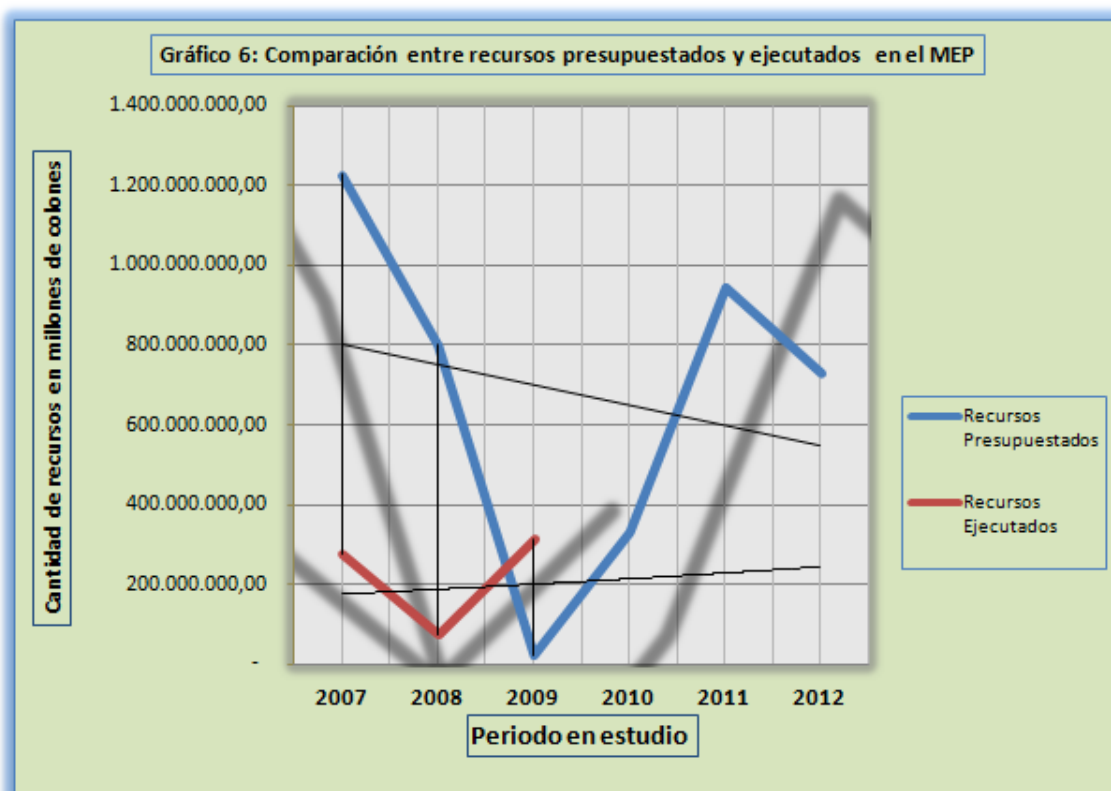
Otras acciones en su defecto, no consideramos que se enmarquen en un proyecto de envergadura nacional/global como los anteriores, y menos aún que deban trasladarse de un Plan Nacional de Desarrollo al siguiente sin que aparezcan resultados tangibles y, peor aún, sin que se logre el cumplimiento efectivo de los recursos presupuestarios destinados para ello. Prueba de lo anterior es lo apuntado por el Ministerio de Educación Pública (MEP) para el proyecto MEP-Digital.

Para ese proyecto se tuvo una proyección presupuestaria según el PND 2007-2010 de ¢352.200.000,00 y para el PND 2011-2014 de ¢2.294.000.000,00; no obstante, el total de recursos incluidos en los proyectos de presupuesto del periodo 2007-2012 asciende a ¢4.055.851.000,00, superando en ¢1.726.631.000,00 dichas estimaciones presupuestarias. El escenario se complica cuando del total de recursos económicos presupuestados para el lapso referido únicamente se lograron ejecutar ¢666.798.488,00, o sea, un 16%, lo cual permite evidenciar una holgura entre las acciones consideradas estratégicas por el MEP y su capacidad de planificación presupuestaria y de ejecución real de los recursos, lo cual obviamente permite inferir que otras actividades de ese ministerio dirigidas a la población estudiantil están siendo desatendidas por canalizar recursos a proyectos que no terminan de concretarse.

Valga rescatar que en la estructura programática-presupuestaria del MEP para los proyectos de presupuesto 2007-2012 se incluyeron de manera intermitente enunciados sobre MEP-Digital, por ejemplo, en el 2007 como un Objetivo de Mejora para el Programa Presupuestario 572 ADMINISTRACIÓN DEL SISTEMA EDUCATIVO, para 2009 y 2010 como Objetivo Estratégico del Programa Presupuestario 555 APLICACIÓN DE LA TECNOLOGÍA A LA EDUCACIÓN. Para el resto del periodo estudiado no se localizaron argumentos claros al respecto; no obstante, lo extraído nos permite considerar que existe una falta de coherencia en

el esquema de planificación presupuestaria del MEP, al no mantener una misma línea de cumplimiento para tal esquema; en otras palabras: se genera una estimación presupuestaria en el PND que se aleja por mucho de los recursos incluidos en los diferentes ejercicios económicos; éstos terminan por ejecutarse en un monto muy inferior al 50% y los Programas Presupuestarios encargados de los recursos han cambiado sin mayor suerte de logro positivo, etc.

El Gráfico 6 demuestra tangiblemente la diferencia entre los recursos incorporados en proyectos de presupuestos y la consiguiente ejecución de los mismos.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

1.6. MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL

En el caso del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS), ha incluido una Acción Estratégica destinada a la constitución de un mecanismo de identificación y control para el uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). La estimación presupuestaria para el PND 2007-2010 fue de ¢48 millones y para el periodo 2011-2014 de ¢200 millones.

Resulta imprescindible indicar que analizados los proyectos presupuestarios de esa cartera ministerial, no se localizaron recursos dirigidos al cumplimiento de dicha acción; más aún, la meta para el cumplimiento de la misma en el segundo periodo analizado, o sea 2011-2014, le corresponde al Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS) y a la Caja Costarricense del Seguro Social (CCSS), lo que a todas luces resulta incongruente con las responsabilidades del MTSS, que en definitiva es, a través de su Ministro, el responsable como rector de FODESAF de desarrollar el Sistema de Indicadores que mejor le resulte para controlar el uso que se le da a los recursos que llegan al Fondo.

La incongruencia apuntada se acentúa cuando los mismos proyectos presupuestarios reflejan en su estructura programática para 2007, 2008, 2009 y 2011, Objetivos de Mejora Institucional, Prioridades Institucionales y Objetivos Estratégicos relativos a concretar la generación del instrumento administrativo mencionado. En el mismo sentido, huelga referirse a lo prescrito en la Exposición de Motivos generada por el Ministerio de Hacienda para el Proyecto de Ley de Presupuesto 2009, indicando que según oficio DM-307-08 del jerarca de MIDEPLAN, se realizó un diagnóstico de vinculación que determinó que la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI) presenta consistencia con el Plan Nacional de Desarrollo y continúa:

Algunas de las Acciones Estratégicas relacionadas a los objetivos estratégicos podemos mencionar: - Desarrollo y aplicación de un Sistema de Indicadores para el Control y Evaluación del uso de los recursos del Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF). (MH, 2008a, p.112)

Nótese cómo una acción administrativa considerada como plenamente vinculante con el PND, no ha sido sujeta de inyección de recursos por el ente responsable, lo que obliga a referirse a la existencia de un incumplimiento en materia de planificación presupuestaria por parte del MTSS, que incluso ha sido observada por los órganos responsables de coordinar esta última (DGPN y MIDEPLAN), sin que se hayan generado mayores acciones correctivas.

1.7. MINISTERIO DE OBRAS PÚBLICAS Y TRANSPORTES (MOPT)

Especial atención nos merecen los rubros presupuestarios reflejados al MOPT, específicamente las transferencias al Consejo Nacional de Vialidad (CONAVI), en razón de los argumentos vertidos en el apartado antecedente de esta investigación.

Las Acciones Estratégicas que vinculan al CONAVI con el desarrollo nacional, e implícitamente con la planificación presupuestaria, atañen por supuesto a la infraestructura vial nacional (camino o puentes), sea a nivel de construcción, rehabilitación-reconstrucción y mejoramiento. Precisamente, los Cuadros 1 y 2 detallaban la convergencia del CONAVI para con el marco estratégico del desarrollo nacional (PND).

El siguiente cuadro presenta el detalle de las transferencias presupuestarias a favor de ese ente de desconcentración máxima.

Cuadro 4

Detalle de argumentos para Transferencias del MOPT al CONAVI Periodo 2007-2012

Subpartida presupuestaria	Fundamento de la coetilla presupuestaria
6.01.02 Transferencias corrientes a órganos desconcentrados.	<p>Para atender lo dispuesto en la ley 8114 de 4/7/2001, art.5, inciso a).</p> <p>a) El setenta y cinco por ciento (75%), se destinará exclusivamente a la conservación, el mantenimiento rutinario, el mantenimiento periódico, el mejoramiento y la rehabilitación; una vez cumplidos estos objetivos, los sobrantes se emplearán para construir obras viales nuevas de la red vial nacional</p>
7.01.02 (201) Transferencias de capital a órganos desconcentrados.	<p>Para atender lo dispuesto en la ley 7798 de 29/5/98, art. 20, inciso b)</p> <p>ARTÍCULO 20.- Créase el Fondo para la atención de la red vial nacional, que estará constituido por los siguientes tributos, ingresos y bienes:</p> <p>b) El monto equivalente al cincuenta por ciento (50%) de los ingresos recaudados por el impuesto a la propiedad de vehículos, previsto en el artículo 9 de la Ley 7088. Esta disposición será reglamentada en conjunto por el Ministerio de Hacienda y el Ministerio de Obras Públicas y Transportes.</p>
7.01.06 (203) Transferencias de capital a órganos desconcentrados.	<p>Consejo Nacional de Vialidad - CONAVI - (Para atender lo dispuesto en la ley 8114 de 4/7/2001, art.5, inciso a), incluye los recursos del 3% signados al laboratorio de materiales y modelos estructurales de la Universidad de Costa Rica (LANAMME). Los recursos correspondientes al LANAMME serán utilizados exclusivamente en la fiscalización de los proyectos en ejecución o en proceso de contratación)</p>

Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012 y en el SINALEVI de la Procuraduría General de la República.

Puede valorarse que los argumentos plasmados para las transferencias arriba indicadas tienen una base legal muy clara, lo que significa que los impuestos establecidos mediante las leyes 7798 y 8114 no son transitorios, y por lo tanto, este aspecto permite que el CONAVI logre una planificación presupuestaria que trasciende por mucho el periodo de 4 años, lo que nos permite arribar al hecho de que los proyectos de ese ente para con el desarrollo nacional a través del mejoramiento de la infraestructura vial del país son a largo plazo, sin demeritar aquellos que por su naturaleza surjan de forma imprevista, o sea, de corto plazo.

Indicado lo anterior, se tiene una base firme para considerar que los proyectos del CONAVI deberían ser sencillos de identificar, incluso a nivel de la estructura programática; esto dada la naturaleza ya apuntada (o sea, continua) de dichos proyectos.

No obstante, en el PND 2007-2010 y su homólogo de 2011-2014, no se visualizan proyectos específicos que vengan a sustentar lo aquí indicado; por ende, la inyección de recursos en los diferentes proyectos presupuestarios no encuentra amalgama con el respectivo PND. Los indicadores anexos a las transferencias arrojan como dato global que éstas ascienden en el periodo 2007-2012 a ¢616.749.800.000,00; no obstante, se carece de información con una especificidad aceptable a nivel de PND y la consiguiente estructura programática presupuestaria ligada a él, capaz de orientar sobre los destinos que tendrían los recursos ahí plasmados.

Según pudo valorarse en la Exposición de Motivos que envía el Ministerio de Hacienda a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios para cada Proyecto de Ley de Presupuesto, únicamente para el proyecto del 2012 se presenta un breve detalle de los proyectos por desarrollar por parte del MOPT-CONAVI en materia de mejoramiento de la infraestructura vial (MH, 2011, p.25). Por el contrario, la estructura programática presupuestaria del MOPT para la mayoría de años se ha restringido a la presentación de Indicadores de Resultado y de

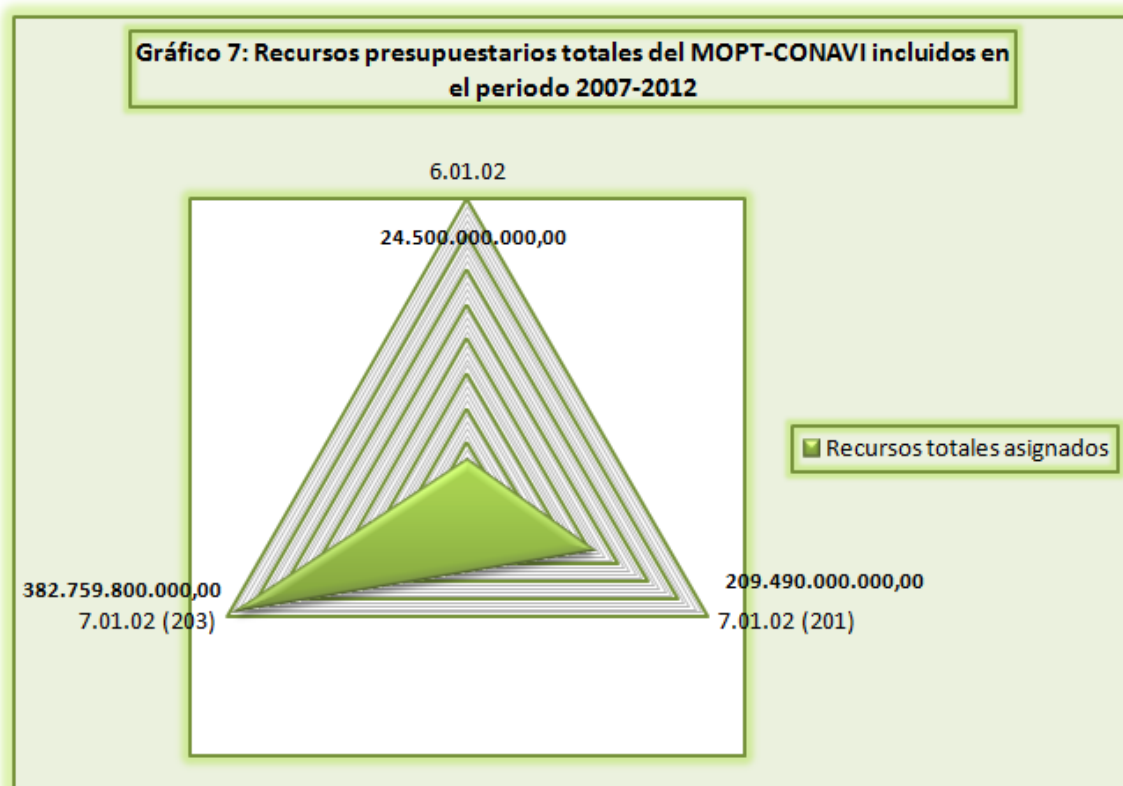
Gestión, que terminan siendo solamente enunciados numéricos que refieren a kilómetros de la red vial nacional atendidos, o a metros de puentes atendidos. Ciertamente, esos enunciados poco orientan sobre la efectividad en la formulación de un presupuesto que resulta vital para el desarrollo nacional, en razón de lo que representa la infraestructura vial para cualquier país en la actualidad, sea en materia de desplazamiento de mercancías y comercio en general, turismo, etc.; en otras palabras, hablamos de mecanismos para fortalecer la competitividad país.

Estos vacíos han sido señalados por la Contraloría General de forma hasta cierto punto continua, ya que a pesar de haber vertido argumentos relativos al MOPT-CONAVI en varios de los Informes Técnicos sobre los proyectos presupuestarios, sus señalamientos no consideramos que sean puntuales sobre la no vinculación entre el PND y la consiguiente planificación presupuestaria. Aun así, es rescatable lo indicado por el ente fiscalizador en el 2008:

Del análisis realizado se desprende que no hay una vinculación integral del POI del MOPT con el PND, consecuentemente, no se declaran las razones por las cuales los recursos presupuestarios necesarios para las acciones estratégicas del PND no contempladas en el POI no se consideran en el Proyecto de Presupuesto Ordinario del MOPT para el 2009 (p.101).

Consideramos que la CGR se queda corta en cuanto a la desvinculación entre el PND y la planificación presupuestaria en el caso del MOPT-CONAVI, máxime cuando esa dupla ha sido blanco de críticas precisas por parte de muchos sectores, sobre todo de los medios de comunicación. Sobre la capacidad fiscalizadora y de apoyo político de la Contraloría General de la República en razón del cumplimiento de lo establecido en la Ley 8131 se ahondará más adelante, cuando nos refiramos al objetivo específico destinado para ello.

Por ahora, se grafica el total de recursos girados a esta instancia durante el período analizado.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

1.8. RECURSOS ECONÓMICOS INCLUIDOS EN PROYECTOS DE PRESUPUESTO SIN ASIDERO EN EL PND.

El anterior análisis versó sobre la aparente vinculación entre los recursos presupuestarios solicitados por los diferentes entes ministeriales y el efectivo logro de las Acciones Estratégicas incluidas en el respectivo PND.

Posterior a eso, hemos considerado trascendental para el mejor cumplimiento del presente objetivo, analizar aquellas cifras presupuestarias para las cuales no encontramos referente en el respectivo PND, lo cual aumentaría el grado de desvinculación entre la planificación presupuestaria y el PND por parte de las instituciones públicas.

Por lo tanto, el siguiente cuadro muestra una gama de recursos presupuestarios incluidos en el período 2007-2012 y especifica lo siguiente: el ente solicitante, la partida presupuestaria respectiva y el detalle de la coetilla presupuestaria; esta última señalaría con aparente grado de especificidad el fundamento para la inclusión de los recursos.

Cuadro 5

Montos presupuestarios sin asidero en el PND
Periodo 2007-2012

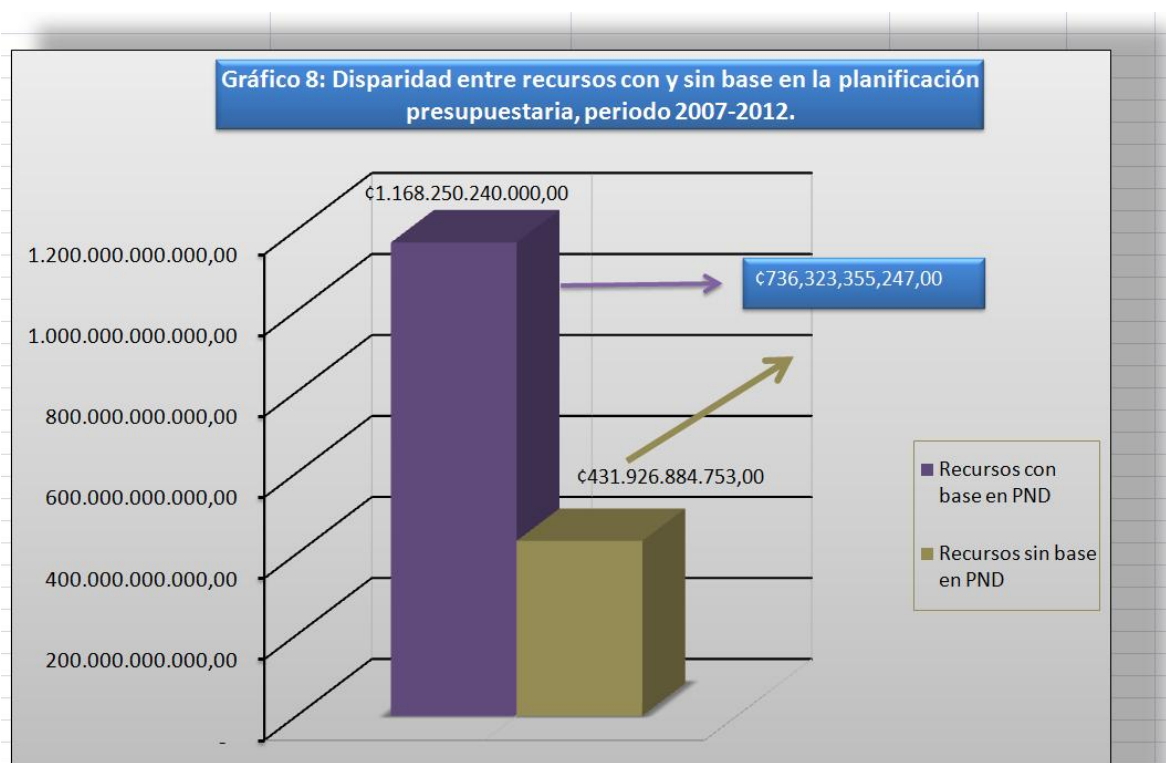
Institución	Total del periodo	Subpartida presupuestaria	Detalle de Coletilla Presupuestaria
Ministerio de Seguridad Pública	¢23.465.359.000,00	5.01.02 Equipo de transporte	Sin argumentación de respaldo
Ministerio de Educación Pública	¢17.820.385.284,00	6.04.02 Transferencias corrientes a fundaciones	Se incluyen transferencias para entidades como: Fundación ayúdanos para ayudar, Fundación Omar Dengo, FUNDEVI/UCR, Hospicio de huérfanos de Cartago y el COVAO.
Ministerio de Salud	¢328.486.986.720,00	6.01.03 Transferencias corrientes a instituciones descentralizadas no empresariales	Instituto Nacional de Rehabilitación Hellen Keller. (Para el pabellón Gaspar Camacho Mesén, ley 7600, igualdad de oportunidades para personas con discapacidad en Costa Rica).
			Caja Costarricense de Seguro Social. (Contrapartida local de crédito BIRF 7068-CR, ley 8269, proyecto de fortalecimiento y modernización del sector salud).
			Caja Costarricense de Seguro Social. (Para el financiamiento de los exámenes de ADN, de conformidad con la ley de paternidad responsable, ley 8101)
			Patronato Nacional de Ciegos (PANACI). (Para gastos de operación, según ley 7035)
			Consejo Nacional de Rehabilitación y Educación Especial (CNREE). (Para financiar programas de atención, albergue, rehabilitación o tratamiento de personas mayores de edad con discapacidad, según ley 7972.
			Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER). (Para el programa juegos deportivos nacionales Alajuela 2009-2010)
Ministerio de Ambiente y Energía	¢60.039.476.567,00	6.01.02 Transferencias corrientes a órganos desconcentrados	Sistema Nacional de Áreas de Conservación-SINAC- (para gastos de operación del Fondo Forestal según ley 7575, artículos 42 y 43 <i>(El seis por ciento (6%) para la Administración Forestal del Estado, la cual deberá utilizarlo en programas de educación ambiental, de conformidad con el inciso l) del artículo 6 de esta ley, etc.)</i> y del Fondo de Vida Silvestre por la suma de ¢6.700.000,00 según ley 7317), además incluye recursos para el Programa Marino Costero "Paz con la naturaleza").

Institución	Total del periodo	Subpartida presupuestaria	Detalle de Coletilla Presupuestaria
Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	¢20.000.000,00	7.01.03 Transferencias de capital a instituciones descentralizadas no empresariales.	Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS). (Para construcción de albergue para indigentes en el distrito I de Puntarenas, según artículo 72 de la Constitución Política y la ley 4760 o ley de creación del Instituto Mixto de Ayuda Social.
Ministerio de Agricultura y Ganadería	¢782.159.182,00	6.07.01 Transferencias corrientes a organismos internacionales.	Se incluyen transferencias a entes como: Organización Latinoamericana de Desarrollo Pesquero (OLDEPESCA). (Ley 7614 de 24/7/1996) / Oficina Internacional de las Epizootias – OIE- (Cuota ordinaria anual como miembro de la Oficina Internacional de las Epizootias desde el 14 de junio de 1993) / Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación -FAO- (Ley 6546 de 16/3/1981) / Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza -CATIE- (Ley 8028 de 27/9/2000) / Programa de Cooperación Agrícola Regional -CORECA- (Acuerdo de cooperación técnica de 13/11/2003) / Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura -IICA- (Ley 6459 de 11/9/1980) / Organismo Internacional Regional de Sanidad Agropecuaria -OIRSA-(Ley 7231 de 5/06/1991) / Fondo Interamericano de Desarrollo Agrícola (FIDA) / Comisión Interamericana del Atún Tropical -CIAT-(Convenio USA-Costa Rica)
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	¢1.312.518.000,00	6.04.02 Transferencias corrientes a fundaciones.	Fundación Mundo de Oportunidades. (Para financiar el proyecto de creación, construcción y mantenimiento de un centro de recursos destinado a velar por las necesidades de la población discapacitada, según ley 7972).
TOTAL	¢431.926.884.753,00		

Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012 y en el SINALEVI de la Procuraduría General de la República.

Según la serie de datos presupuestarios presentados previamente, se denota que una gran cantidad de recursos solicitados por las instituciones públicas no encuentran referente en el PND correspondiente. Esta situación refleja una desvinculación evidente entre la planificación presupuestaria y el PND, que como se ha indicado anteriormente, se constituye en el instrumento orientador, direccionador y movilizador de todos los recursos públicos para el desarrollo nacional.

El Gráfico 8 sintetiza la disparidad entre los recursos incluidos en los proyectos de presupuesto con base y sin base en el PND vigente.



Fuente: Elaboración propia con base en los Proyectos de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2007-2012.

El detalle de las coletillas presupuestarias transcrito, permite determinar que los entes ministeriales destinan recursos hacia organizaciones nacionales e internacionales de considerable renombre e interés en razón de las funciones que realizan, lo que estas en sí representan, y los proyectos conjuntos que pueden llevarse a cabo en beneficio del país. Por ejemplo, nótese que se destinan recursos por parte del Ministerio de Salud para el Instituto Hellen Keller, el CNREE, el PANACI, para la CCSS, e incluso para el ICODER, este último para los juegos deportivos nacionales. Consideramos que las funciones y acciones que desarrollan todos los anteriores deben formalizarse en un marco estratégico superior, no necesariamente el PND, sino en el respectivo Plan Sectorial de Salud y en los Planes Regionales que correspondan.

Igualmente, se nota en el caso del MAG, en la transferencia de recursos a organismos internacionales que por su status deberían reflejar algún trabajo conjunto con su contraparte nacional, o sea, el mismo MAG, y reflejarse plausiblemente en el marco orientador y direccionador gubernativo, pero principalmente en lo que llamaríamos los apéndices de segundo, tercer y cuarto grado de ese mismo marco: los Planes Sectoriales, Regionales y Anuales Operativos (PAO).

El resto de entes ministeriales incurren en los mismos yerros que propician la desvinculación planificación presupuestaria-PND; unos en mayor medida que otros, pero todos al final incurren en la misma situación, aún y cuando la fundamentación para generar las transferencias anotadas radique en el respeto al principio de legalidad definido por el expresidente Rodríguez Echeverría y transcrito supra.

Con base en todo lo anterior, se ha podido determinar en esta investigación que ni los Planes Sectoriales ni los Regionales son formulados por parte del Poder Ejecutivo, los cuales deben desprenderse del PND vigente para lograr mayor claridad y especificidad del gasto público. Sobre este aspecto se ampliará en el apartado subsiguiente. Baste por ahora, indicar que la ausencia de acciones o proyectos específicos por parte de las instituciones públicas dentro del marco orientador gubernativo y que involucren transferencias a otras entidades públicas o privadas, conlleva a un rompimiento del encuadre de planificación presupuestaria y a un incumplimiento manifiesto del artículo 4 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, como también de la denominada programación física del presupuesto y del principio planificador de unidad.

1.9. OTRAS CONSIDERACIONES DIAGNÓSTICAS

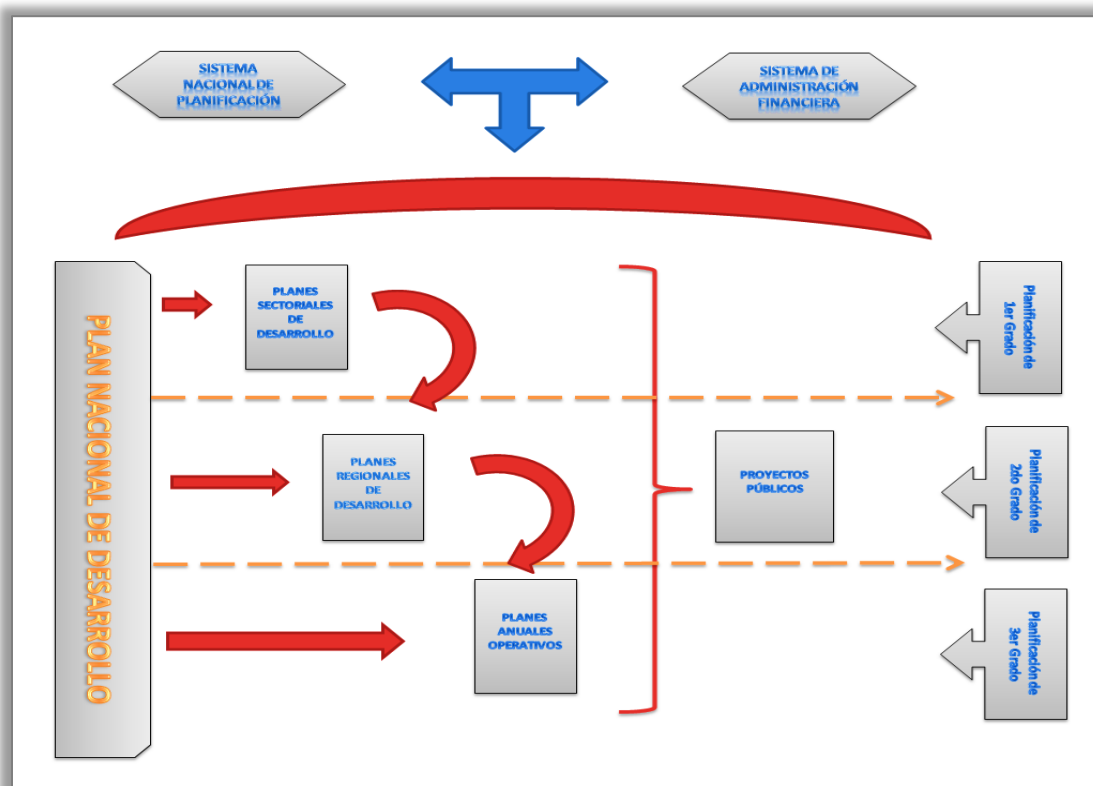
a) La determinación del vínculo entre Planes y Presupuestos públicos en Costa Rica

Se ha señalado, previamente, que el Plan Nacional de Desarrollo, según la normativa transcrita en el Marco Teórico-Conceptual, así como en las consideraciones incluidas en ese mismo capítulo, o bien referenciadas en el apartado bibliográfico y pertenecientes a Meoño Segura, dan pie para considerar que aquél no es el documento único en que descansa la planificación nacional, incluso a nivel global.

Más bien, el modelo de planificación presupuestaria pública en Costa Rica lo ubicamos, aunque de forma sintetizada ya que el modelo total se ubica en el Capítulo de Propuesta, de la siguiente manera:

Esquema 1:

Resumen del modelo de planificación presupuestaria en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

Según se denota en ese modelo, el PND resulta ser ese gran marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, el cual consta de niveles de desagregación: Planes Sectoriales de Desarrollo, Planes Regionales de Desarrollo y Planes Anuales Operativos, los cuales, para la presente investigación, hemos denominado como apéndices de segundo, tercer y cuarto grado respectivamente.

Hacemos eco de la tesis de Meoño (2012, p.40-45), al prescribir que del Plan Nacional de Desarrollo deben desprenderse luego, en forma concreta y detallada, las formulaciones sobre política regional y sectorial, hasta llegar a las de cada institución pública.

Esto no podría ser otra manera, e incluso le agregamos otro apéndice a la estructura esquemática en fiel apego a lo prescrito por Albert Waterson (1969) y al ILPES (1980), al presentar los *Proyectos* como el último eslabón de la planificación presupuestaria, los cuales serán posibles siempre y cuando se haya logrado generar correctamente la identificación de las necesidades poblacionales en las Regiones del país.

Entonces, recapitulando, el modelo de planificación presupuestaria debe iniciar con la formulación del PND, el cual, en términos generales y no específicos, aglutina consideraciones de orden Regional y Sectorial; posteriormente, se generan los Planes Sectoriales, los Regionales, los Planes Anuales Operativos, y a partir de este último apéndice se formula el presupuesto de cada institución pública, el cual deberá inexorablemente dirigirse al cumplimiento efectivo de los Proyectos que buscan atender de manera muy particular y directa a todos los anteriores.

Por lo tanto, la estructura programática de cada presupuesto público debe ser fiel reflejo del último nivel de desagregación, o sea, los Proyectos, ya que de lo contrario se incurre en la generación de indicadores de todo tipo (Objetivos de Mejora, Prioridades Institucionales, de Resultado y de Gestión, etc.), que no terminan de aterrizar en las Metas que debe lograr el Sistema de Administración Pública para el desarrollo nacional, sin importar el campo de acción del que se trate: educación, seguridad ciudadana, vivienda, desarrollo agroalimentario, etc.

Como vigilantes y garantes de esa vinculación que debería ser irrompible, están los encargados del Sistema Nacional de Planificación (MIDEPLAN) y del Sistema de Administración Financiera (Ministerio de Hacienda), apoyándose concomitantemente, y apoyando al Presidente de la República para poder instrumentalizar esa política gubernativa de desarrollo, activada a partir del PND.

Precisamente, en nuestro diagnóstico observamos la ausencia de muchos de los elementos articuladores indicados y plasmados en el breve Esquema 1, razón suficiente para comprender el por qué de las intermitencias, disparidades, aumentos y disminuciones de recursos en los proyectos de presupuesto aquí analizados, sin obviar las mismas falencias en lo tocante a las argumentaciones que sustentan tales proyectos, y comentadas previamente.

Bajo esa misma consideración, resulta imposible llegar a determinar, con total certeza, la cantidad de recursos que los programas presupuestarios ministeriales asignan al PND, sea en términos totales y porcentuales, aspecto ya indicado por el ente contralor, según lo especificamos al analizar los proyectos presupuestarios del MAG.

b) Impacto de los denominados Programas Presupuestarios

No consideramos que la técnica de consolidar el accionar administrativo ministerial, y correlativamente los Proyectos de Presupuesto de la República mediante los Programas y Subprogramas Presupuestarios, haya tenido un impacto trascendental en el mejor encauzamiento de los recursos presupuestarios públicos para el cumplimiento del PND.

Según se logró determinar, varios de los Programas Presupuestarios funcionaron de manera intermitente, principalmente en los casos del MEP, MOPT y MAG, lo cual nos lleva a considerar igualmente las respuestas brindadas por varios de los sujetos de información para las preguntas 9.1 y 9.2 del Cuestionario utilizado, preguntas destinadas a conocer la opinión de dichos sujetos sobre tales Programas.

En el caso del Ministro de Planificación y Política Económica, este considera que la esquematización a nivel de Programas Presupuestarios permite una mejor evaluación del accionar gubernativo, con gran detalle.

A similares consideraciones llega el Viceministro de Hacienda, indicando que son instrumentos que tienden a contribuir con los objetivos y metas gubernativos, y son como un eslabón para impactar en el desarrollo nacional, no siendo la ubicación los Programas y Subprogramas lo determinante, sino el complemento de Objetivos Macro: educación, salud, etc.

El funcionario de la Contraloría General de la República señala que el gran logro de la técnica ha sido la distribución presupuestaria, habiendo mejorado la elaboración de metas y de objetivos, obligando a las instituciones a pasar de presupuesto según su estructura orgánica, a otro por objetivos. La segunda etapa vino al pedirles planes a las instituciones.

Aclara que los Programas Presupuestarios no son garantía para la mejor gestión gubernativa, pero es una buena herramienta y podría potenciarse más.

En contraposición con los anteriores está el especialista de la UCR, quien señala que:

No ha ayudado para nada, pues los programas no responden a una rigurosa asociación o motivación jurídicamente sustentada, con las leyes y las funciones que éstas claramente enuncian, en una mayoría pasmosa de casos, a las instituciones públicas del país, ministerios incluidos. Cuando ni siquiera las instituciones se organizan forzosamente de acuerdo a las funciones o competencias que sus leyes respectivas les imponen, las clasificaciones presupuestarias adoptadas son aleatorias según la preferencia de técnicos influyentes en algún momento histórico, pues lo usual es que una vez que fueron definidas, se mantienen casi que por herencia o rutina.

Lo anterior lo hemos desarrollado con mayor amplitud en el presente apartado, porque consideramos que uno de los principales factores que atenta contra la adecuada vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, resulta ser precisamente el desenfoque del que adolecen los Programas Presupuestarios ubicados en las instituciones públicas.

Siguiendo las acepciones generadas por Hatry y Cotton, así como por Gonzalo Martner, y planteadas en el Marco Teórico-Conceptual, llegamos al punto analítico de que los Programas son el último eslabón del modelo planificador antes presentado, y por ende, los responsables finales por lograr no solo la formulación/generación de Proyectos Públicos, sino la adecuada formulación de los Presupuestos Públicos que permitirán en definitiva la concreción de los primeros; se logra así, correlativamente, la concreción exitosa de los mecanismos estratégicos de dirección gubernativa: Planes Sectoriales, Regionales y el propio PND.

Lograr la adecuada vinculación de la planificación presupuestaria al PND pasa primero por lograr esa comunicación/interacción de doble bucle, o sea, desde los niveles del ápice jerárquico gubernativo: Poder Ejecutivo (Presidente y Ministro Rector de Sector), descendiendo hasta el nivel de Jefe de Programa Presupuestario, y considerando que la Ley 8131, y su normativa conexas, descansa sobre la base de Presupuestos por Programas (PP).

El argumento de Meoño Segura debe rescatarse en el sentido de que la técnica *per se* es poco o nada agregativa al desarrollo si no se tiene claro primero la normativa que sustenta y delinea el accionar de las instancias públicas, así como las *Actividades* que éstas deben desarrollar, para finalmente llegar hasta el nivel administrativo más básico y que permite todo el cumplimiento del modelo planificador en forma integral: las Tareas, tal y como lo señaláramos en el momento de presentar la acepción de este término generada por Gonzalo Martner.

Según lo explicitado por Arellano, Gil-García, Ramírez y Rojano (2010), podríamos afirmar que existen similitudes entre la dinámica presupuestaria de países como Australia y México, para con el caso de Costa Rica. En cuanto al primero, en razón de que también emplean la técnica de Presupuestación por Programas, y en cuanto al segundo, en razón de que también cuentan con la figura de Ministro “cabeza de sector”, lo cual conlleva a la tutoría y supervisión por parte de las instancias de administración central hacia las descentralizadas en materia de integración presupuestal.

Este último párrafo anima a potenciar las ventajas o avances que sobre la materia y sobre la marcha ha logrado el país, lo cual puede ser posible si las autoridades gubernativas vuelven la mirada al diagnóstico aquí provisto.

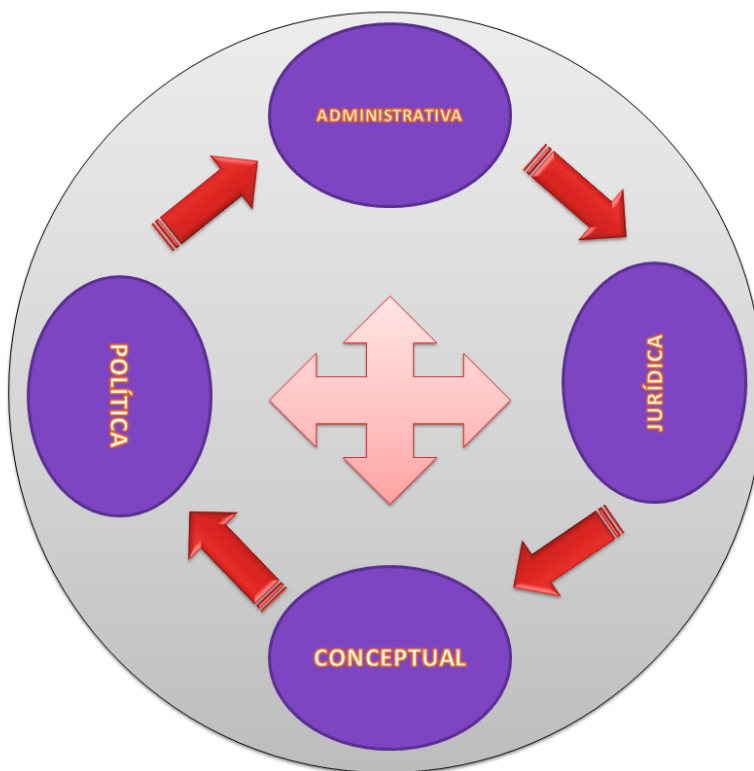
2. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES (POLÍTICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA Y CONCEPTUAL) QUE VINCULAN LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA CON EL PND Y LA INCIDENCIA DE ESTAS EN LA DISFUNCIONALIDAD ENTRE LOS SISTEMAS GUBERNATIVOS.

Referirse a las dimensiones que condicionan la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, conlleva primero a aclarar la inexorable interrelación entre todas ellas, ya que constituyen un andamiaje que sustenta, articula y da coherencia al desarrollo nacional y a la mejor consecución de acciones administrativas para solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran. Esta interrelación es en nuestro criterio irrompible, considerando que una condiciona a las otras.

El siguiente esquema detalla lo anterior:

Esquema 2:

Interrelación entre dimensiones



a) Dimensión Política

Siguiendo la tesis de Meoño Segura (2011a, p.118), la dimensión política la concebimos a partir de que el Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, e inicia el proceso de modelización del desarrollo nacional, trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones, hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

Entonces, esa dimensión dimana, según nuestro discernimiento, de la misma Constitución Política, la cual asigna deberes y atribuciones al Poder Ejecutivo, sobre todo para la mejor conducción de todo el Sistema de Administración Pública hacia el desarrollo nacional; precisamente, serían los artículos 50 y 140 incisos 3), 8), 18) los cuales activan esa potestad.

Posteriormente, debemos referirnos a la Ley de Planificación Nacional 5525, a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, la Ley de Equilibrio Financiero para el Sector Público 6955, la Ley General de Administración Pública 6227 y, si se quiere, la Ley de Contratación Administrativa 7494 (LCA).

La primera: 5525, da fundamento al Sistema Nacional de Planificación y al MIDEPLAN, el cual previo a la reforma generada a esa norma en el año 1984, contenía al departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas, por lo cual se preveía y se legalizaba en cierta forma el ligamen Plan-Presupuesto, o sea, se buscaba materializar una efectiva planificación presupuestaria.

Precisamente, es la Ley 5525 la que genera la capacidad de dirección y planificación a nivel regional en Costa Rica, buscando canalizar los recursos humanos, técnicos y financieros de orden público, hacia las necesidades poblacionales de cada región del país, en tanto que cada una, conforme sus

elementos contextuales, tendrá aquellas que la particularicen: infraestructura vial, desarrollo agroalimentario, salud, etc. Lo anterior permite entrever que es por medio de la norma de cita que se da sustento al término Regionalización, como mecanismo para abordar segregativamente las carencias comunales que terminarán generando acciones estratégicas por medio del modelo planificador presentado previamente en el Esquema 1.

Por su parte, la Ley 6227 da pie a dos factores determinantes en materia de planificación presupuestaria: **1)** la segregación de acciones administrativas a fin de encauzar los objetivos, deberes y responsabilidades de cada institución pública de acuerdo con su *Actividad*, o sea, lograr la Sectorialización administrativa; **2)** ordenar el accionar de todo el Sistema de Administración Pública y encauzarlo hacia el desarrollo nacional a través de las fases de dirección y planificación global/nacional, regional y sectorial, todo esto a través de la generación de instrumentos de dirección gubernativa denominados directrices.

Es a través de los artículos 26 b) y c), 27.1, 98.1, 99.1 y 100.1 y 2 de la LGAP, como se legitima esa capacidad del Poder Ejecutivo de dirigir a las instituciones públicas, sean de la Administración Central y Descentralizada, principalmente, y como se indicó antes, a través de la emisión de directrices según el artículo 99 indicado, e imponiendo las Metas y Tipos de Medios que, con base en la planificación nacional, mejor resulten para el cumplimiento de la misma.

En lo relativo a la LAFRPP, es esta la que finalmente termina de aclarar la actuación de las instituciones públicas en razón del desarrollo nacional dictado por el Presidente de la República por medio del PND vía presupuestos públicos, y el papel que juegan los jerarcas de MIDEPLAN y MH como responsables de lograr la articulación de lo hasta aquí señalado, en fiel apego a las responsabilidades asignadas a los sistemas administrativos de los cuales son responsables: Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, respectivamente.

Todo lo anterior obliga a abordar conexivamente las tres normas anteriores para comprender la forma de cómo lograr la activación, el funcionamiento sinérgico y el cumplimiento del modelo planificador que se presenta como parte de las propuestas de esta investigación, el cual aglutina las capacidades del Poder Ejecutivo ya plasmadas en la normativa vigente.

Entonces, la dimensión política que logra esa vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND vigente, se resume en esa responsabilidad y atribución del Poder Ejecutivo de lograr la dirección política del Sistema de Administración Pública en todo su conglomerado (Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera incluidos), enrumbando a éste hacia el desarrollo nacional por medio de los mecanismos y elementos que son partes coyunturales de las dimensiones administrativa, jurídica y conceptual, y que se especificarán en lo siguiente.

b) Dimensión Jurídica

Esta dimensión la concebimos como la forma en que se ha dado rango legal a aquellas iniciativas de corte y aplicación administrativa, y nos explicamos mejor. Se debe considerar el principio de legalidad conceptuado previamente por Miguel Ángel Rodríguez, el cual señala que las instancias administrativas públicas, concebidas por él como el Estado en términos amplios, sólo pueden realizar aquellos cometidos que se les han encomendado, y sólo pueden efectuarlos a través de los órganos especiales a los cuales se les haya conferido su realización; esto puede lograrse por medio de la emisión de leyes y de aquellas otras normas de menor rango desprendidas de las primeras.

Esto es así porque nuestra Constitución Política en su artículo 11 lo establece, y el artículo 11 de la LGAP lo enfatiza y amplía. Es parte del también llamado Estado de Derecho, conceptuado por Pacheco (2007, p.183).

Desde esa premisa, la dimensión jurídica que obliga y logra esa vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, se cristaliza por medio de la emisión de normas, principalmente: Decretos, Acuerdos y Directrices, que pasan a formar parte del arsenal jurídico que permite la dirección política del Poder Ejecutivo hacia la totalidad del Sistema de Administración Pública.

Cuando esto no se comprende, o sea, no se abordan conexivamente las leyes vigentes que dan sustento y fuerza a la vinculación de referencia, primero a través de la sincronía e interrelación sinérgica que debe existir entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, y posteriormente por medio del empleo que los jefes de éstos junto con el Presidente de la República dan a los instrumentos normativos que encauzan el desempeño de las instituciones públicas por medio de la planificación presupuestaria, ocurre finalmente una suerte de tinglado de todo tipo: jurídico, presupuestario y sobre todo administrativo.

El tinglado jurídico lo consideramos en razón de que la emisión de instrumentos normativos poco direccionados para lograr la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND es incurrir en la erraticidad jurídica, disponiendo la emisión de toda una gama de normas que al fin y al cabo poco o nada agregan para materializar dicha vinculación; entonces, únicamente se inunda al Sistema de Administración Pública de disposiciones ineficaces que con el tiempo perduran, pero que no tienen impacto positivo para el desarrollo nacional.

Valga reiterar que la Sala Constitucional del Poder Judicial ya aclarado en ocasiones anteriores, por ejemplo en su Resolución 2002-12019, que las instituciones de la Administración Central y Descentralizada están sujetas a la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, principalmente por medio de la emisión

de directrices en razón de la planificación nacional del desarrollo. Propiamente la resolución de referencia aclara lo relativo a las directrices que vinculen la inversión pública, el endeudamiento y los superávits financieros a la propia planificación nacional del desarrollo, en total apego, respeto y armonía con el artículo 50 constitucional.

Entonces, únicamente resta que el ápice jerárquico gubernativo termine de comprender el provecho y efectividad que significa hacer uso de los instrumentos normativos de marras, con el firme propósito de eliminar la disfuncionalidad entre los sistemas administrativos costarricenses que tienen incidencia directa en la vinculación planificación presupuestaria – PND.

El tinglado presupuestario lo notamos al analizar la formulación presupuestaria mediante el Proyecto de Presupuesto de la República: una estructura programática con Objetivos de todo tipo que poco o ningún engarce tienen con el PND o con las *Actividades* de las instituciones públicas, recursos presupuestarios sin justificación o engarce también con el PND; igualmente, recursos aparentemente con ligamen en el PND pero de naturaleza intermitente; y peor aún, recursos que apoyan acciones sin término y con un bajísimo nivel de ejecución presupuestaria.

Finalmente, el tinglado administrativo se concreta cuando las instituciones, tanto de la Administración Central como de la Descentralizada, incurren en la desatención de sus responsabilidades establecidas por ley, porque no fueron tomadas en cuenta al no considerar adecuadamente su *Actividad*, y por ende no pasan a formar parte del esquema de la planificación presupuestaria, o porque cuando se asignan acciones estratégicas en el PND que son responsabilidad de un ente ministerial en particular, incoherentemente se les asignan a otras instancias, tal y como ocurrió en el caso del Ministerio de Salud y su dedicación a los CEN-CINAI: para el presupuesto 2012 la construcción, ampliación y reparación

de estos centros por un monto de ¢400 millones le fue asignada presupuestariamente al MOPT.

En casos como los indicados en el párrafo anterior se logran evidenciar dos desproporciones o extremos carentes de sentido: 1) la duplicidad o superposición de funciones, o 2) la ausencia total de participación por parte de las instituciones públicas cuando sí les corresponde.

c) Dimensión Administrativa

Muy ligada con la anterior, tal y como pudo denotarse en los últimos párrafos anotados, la dimensión administrativa debe dimensionarse en razón del accionar conjunto que debe lograr todo el Sistema de Administración Pública, en razón del esquema de planificación presupuestaria auténticamente costarricense.

Lograr el desempeño articulado, orquestado, interrelacionado y armónico de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera mediante el respeto absoluto a lo establecido en las Leyes 5525 y 8131, es posible precisamente a través de las potencialidades y posibilidades que brinda a su vez la Ley 6227, justamente a través del ordenamiento de la *Actividad* de todas las instituciones a partir de una adecuada Sectorialización gubernativa, lo cual permite aclarar en qué debe desempeñarse cada una en función del PND y más adelante a nivel de Planes Sectoriales; en forma yuxtapuesta está la Regionalización, la cual obliga y permite atender las necesidades poblacionales con la especificidad que el contexto territorial brinda a cada región.

Y en descenso encontramos los presupuestos públicos, los cuales, según lo indicado, estarían en armonía con los niveles superiores de planificación presupuestaria de primer, segundo, tercer y cuarto grado, en tanto que estarían plenamente dispuestos para el logro de los Proyectos de orden nacional que

solventarán las necesidades poblacionales en los campos de acción que se requieran: educación, salud, infraestructura vial, resguardo del ambiente, etc.

Precisamente, la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, con motivo del poco o nulo entendimiento de las atribuciones y responsabilidades que los encargados de estos deben lograr con sustento y apego en primer lugar a la Constitución Política, y posteriormente de las Leyes 5525 y 8131 respectivamente, se traducirá tarde o temprano por un efecto multiplicador en descenso en una disfuncionalidad de todo el Sistema de Administración Pública, tanto en acciones administrativas de naturaleza inconexa, como en la gestión presupuestaria errática en general.

Y es que la gestión presupuestaria no está en ningún momento desligada del Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Coordinación, Control y Evaluación), encontrando más bien que dentro de éste se localiza el Proceso Presupuestario en sus fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación. Por lo tanto, el desarrollo inadecuado de cualquiera de estas fases lleva implícitamente al quebranto y desequilibrio del Proceso Administrativo en su totalidad, y no logran en consecuencia que la Administración Pública, en todo su conglomerado, se dirija, planifique, organice, controle y evalúe para lograr el desarrollo nacional por medio del ligamen Plan-Presupuesto.

Específicamente sobre las fases del Proceso Presupuestario y su vinculación con el PND se ampliará más adelante, propiamente al analizar el papel que juega el Ministerio de Hacienda conforme la Ley 8131 para lograr acompañar al Presidente de la República en la conducción de todo el andamiaje administrativo público vía presupuestos públicos. Por ahora, baste señalar que también la ausencia de proyectos particulares derivados del modelo planificador propuesto, resulta en un disparador más para la disfuncionalidad y la dispersión administrativa costarricense, impidiendo el desempeño en pro del cumplimiento de las necesidades de los ciudadanos y los habitantes del país.

d) Dimensión Conceptual

Llegados a este punto, valga especificar que la dimensión conceptual constituye toda esa red de conceptos de naturaleza exclusivamente administrativa, algunos de los cuales al haber sido pasados por el tamizaje jurídico, o sea, que han sido incorporados a un instrumento de corte normativo (Leyes o Decretos), ahora forman parte del bloque de legalidad costarricense, lo que obliga a cumplirlos y ejecutarlos.

No debe confundirse el hecho de que los términos que han sido normatizados ostentan un mayor valor o respeto que aquellos que aún se circunscriben a la teoría de corte netamente administrativa, ya que: **1)** cualquier término puede incorporarse al bloque de legalidad si así lo deciden los órganos político-administrativos costarricenses (la Asamblea Legislativa a través de la emisión de leyes, y el Poder Ejecutivo a través de los Decretos Ejecutivos, algunos en calidad de Reglamentos), **2)** ambos, los conceptos aún visibles sólo en la teoría administrativa y aquellos pasados por el tamizaje legalizador, están dirigidos a encauzar el accionar del Sistema de Administración Pública, y para nuestro caso particular, hacia aquello que Wilburg Jiménez Castro define como Administración Pública para el Desarrollo Integral.

Nótese el ligamen entre la dimensión sujeta de comentario y las dimensiones política, jurídica y administrativa, conformándose así todo un mecanismo dinamizador del accionar público hacia una determinada dirección; esa dirección sería el desarrollo nacional vía planificación presupuestaria.

Por lo tanto, esta dimensión es la que contiene todo el arsenal terminológico que debe primeramente comprenderse y posteriormente ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo para poder activar el mecanismo dinamizador del desarrollo, refiriéndonos con esto a todo el Sistema de Administración Pública.

Dicho arsenal incorpora, entre otros, los citados en el Marco Teórico-Conceptual de la presente investigación y que han sido de recurrente uso para lograr el mejor entendimiento del fenómeno analizado, por ejemplo: Actividad, Dirección gubernativa, Regionalización, Sectorialización, Directriz, Metas y Tipos de Medios, gasto público, Presupuesto, Fases del Proceso presupuestario, Programas presupuestarios, etc.

Tanto el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro del Ramo) como el Poder Legislativo en todo su espectro (Comisión Permanente Ordinaria de Asuntos Hacendarios, Comisión Permanente Especial de Ingreso y Gasto Público y la Contraloría General de la República), deben tener total claridad sobre el alcance y el impacto que el arsenal conceptual ostenta para consolidar adecuadas estrategias de desarrollo nacional de orden superior, o sea, que dimana de la Constitución Política y transcurre por el resto de los niveles jurídico-jerárquicos (Leyes, Decretos, Directrices, Circulares, etc.).

A pesar de que la Contraloría General de la República ha aceptado la importancia de algunos de los términos aquí indicados para lograr el encauzamiento administrativo para el desarrollo nacional, e igualmente varia de la terminología se ha incorporado al argot jurídico-administrativo por medio de Decretos Ejecutivos, según lo extraído a partir de esta investigación, el reconocimiento, y sobre todo el uso que los diferentes actores gubernativos hacen de la dimensión conceptual para el desarrollo, ha sido sumamente laxo e inconexo.

En esa misma línea, el Poder Ejecutivo debe tener claridad que puede ordenar la conformación de todo el aparato estatal bajo su alero mediante la Sectorialización administrativa, de forma tal que puede y debe activar mecanismos de convergencia para no solo mapear la gama de necesidades poblacionales en cada kilómetro cuadrado de este país por medio de la Regionalización, sino también desplegar, controlar y evaluar las acciones estratégicas nacidas a raíz de ese mapeo; que puede dirigir el accionar conjunto, articulado y coherente de todas las instituciones públicas mediante el ejercicio de la Rectoría política, y que esto último se logra emitiendo Directrices que terminan siendo según la teoría de Meoño Segura: Políticas Públicas.

Todo esto debe, como lo indicamos al inicio de este acápite, yuxtaponerse para encontrar la ligazón entre las diferentes dimensiones que potencian o reducen la disfuncionalidad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, encauzando así a todo el aparato público hacia el desarrollo nacional integral.

3. IDENTIFICACIÓN DEL APOORTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN SU CALIDAD DE ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, EN EL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

3.1. Sobre los órganos y organismos dentro del Ministerio que inciden en la planificación presupuestaria.

La Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 otorga deberes y atribuciones muy particulares tanto al Ministerio de Hacienda como al Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. Permite normatizar el ligamen Plan-Presupuesto a nivel costarricense y, posteriormente, a partir de la misma vienen a generarse otras de menor rango que pareciera buscan solidificar el ligamen en mención.

Bajo tales preceptos encontramos entre otros: el Reglamento a la Ley 8131, Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN; los Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H; el Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, Decreto Ejecutivo 34534-H; las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria; los Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las entidades públicas, ministerios, y demás órganos, entre otros.

Bajo el alero del Ministerio de Hacienda, y con fundamento en la propia Ley 8131, vislumbramos algunos órganos y organismos que inciden directamente en las diferentes etapas del Proceso Presupuestario, el cual debería implícitamente formar parte de la planificación presupuestaria. Podemos considerar entre dichos órganos al propio Ministro de Hacienda según los deberes y atribuciones que le otorga la Constitución Política, al Comité Ejecutivo del Sistema de Administración

Financiera, a la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, a la Autoridad Presupuestaria y su Secretaría Técnica, y a la Dirección General de Presupuesto Nacional, principalmente.

Nótese que en todos los anteriores participa directa o indirectamente el Ministro de Hacienda, con capacidad entonces de emitir disposiciones vinculantes (directrices) para dirigirlos, así como al resto de instituciones públicas de la Administración Central y Descentralizada en materia de presupuestos públicos.

a) La Autoridad Presupuestaria y la Dirección General de Presupuesto Nacional

El primer detalle sobre el análisis del MH con base en la Ley 8131, debe indubitadamente ser la duplicidad y superposición de funciones entre la AP y la DGPN, toda vez que se crean instancias administrativas dedicadas a la misma materia administrativa: los presupuestos públicos en un sentido amplio. Resulta improcedente que ambas instancias cuenten con profesionales dedicados a valorar inconexamente información de una misma naturaleza; aún más, el argumento de que la AP ejerce una influencia mayor al ser que la Ley 8131 la ubica con un espectro más amplio al cubrir incluso a la Administración Descentralizada ciertamente se desvanece, esto ya que como se indicó en líneas precedentes, la AP sólo propone lineamientos generales y específicos de política presupuestaria que deben ser de aprobación exclusiva del Poder Ejecutivo.

A lo anterior súmese lo prescrito en el artículo 23 de la Ley 8131, el cual aclara que el Director de Presupuesto Nacional podrá ser el Secretario Técnico de la Autoridad Presupuestaria, lo cual consideramos nos refiere directamente a las obligaciones de ese Director conforme el artículo 177 constitucional.

La Autoridad Presupuestaria (AP) resalta como un órgano con aparentes capacidades para incidir sobre el manejo presupuestario de todo el Sistema de Administración Pública, pero de la lectura de los artículos 23, 24 y 25 de la Ley 8131, mismos que deben abordarse conexivamente con los artículos 26, 27, 98, 99 y 100 de la LGAP, se desprende que esa instancia no puede en ningún momento actuar unilateralmente o a expensas del Ministro de Hacienda y del Presidente de la República, aspecto ya aclarado por la Sala Constitucional del Poder Judicial mediante Resolución 2002-12019.

Adicionalmente, debe considerarse que la creación de la Dirección General de Presupuesto Nacional radica en el artículo 177 de nuestra Constitución, por lo que hasta aquí se denotan claramente dos instancias dedicadas a prácticamente la misma materia, las cuales deberían orientar al Poder Ejecutivo en razón del ligamen Plan-Presupuesto. Valga aclarar que antes de 1982, la DGPN pertenecía, aunque con otra nomenclatura al MIDEPLAN, buscando reforzar tal ligamen.

No obstante lo anterior, según nuestro criterio analítico, la DGPN y la AP analizan, generan y evalúan información no concatenada, lo cual conllevó a generar una consulta al respecto a los sujetos de información a través de las preguntas 7.1 y 10 del cuestionario establecido al efecto.

El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica indica que la AP tiene una naturaleza ambigua, y nace en un contexto en que se busca algo apolítico en un ambiente político.

Por su parte, el Viceministro de Hacienda considera que ambas instancias ostentan ámbitos muy separados e identificados por medio de la Ley 8131: la AP para instituciones descentralizadas y Ministerios, y la DGPN únicamente para Ministerios.

El funcionario de la Contraloría General de la República señala que el papel de la AP es elaborar y evaluar políticas presupuestarias, y si se quisiera mejorar su desempeño debería aumentar su radio de acción. Sus directrices no transforman la Administración Financiera, no hay calidad del gasto público, no se vislumbran estrategias o impactos, se circunscriben a lo operativo.

Finalmente, el especialista de la UCR considera que la AP ejerce influencia e impactos parciales y aleatorios en la forma en que el resto de instituciones públicas enfrentan requerimientos de “modernización” en forma de reestructuraciones y de autorización de plazas; incluso, tenía la noción de que la Secretaría de la Autoridad Presupuestaria es una dependencia subordinada de la Dirección General de Presupuesto Nacional. En todo caso, agrega, si así fuera, eso no garantiza articulación de esfuerzos como ocurrió cuando el Departamento de Presupuesto fue instalado en MIDEPLAN de 1974 a 1978.

Sabemos, por medio de las evaluaciones realizadas a las exposiciones de motivos de los Proyectos de Presupuesto de la República, que la DGPN realiza ciertas evaluaciones de instrumentos generados por las instituciones públicas por medio de los cuales se busca vincular su estructura programática con los presupuestos solicitados, refiriéndonos a: i) Plan Operativo Institucional (POI), ii) la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), iii) Matriz Anual de Programación Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), iv) Matriz de Programación Estratégica a nivel de Programa. Sobre las segundas señala la Contraloría General:

Las MAPI fueron concebidas como un elemento de nivel programático, en que se busca que los programas presupuestarios puedan contar más fácilmente con objetivos de carácter estratégico, que los indicadores que se planteen para darles seguimiento brinden información realmente estratégica, que permitirá a su vez la realización de informes de evaluación y rendición de cuentas de mayor calidad; todo bajo el supuesto de que los máximos jerarcas realizan un “riguroso y crítico ejercicio” para garantizar que la asignación de los recursos, corresponde a los términos del PND (2008, p.135).

Por el contrario, dichas consideraciones carecen de fuerza cuando nos remitimos a los datos numéricos propios del diagnóstico para identificar la vinculación entre la planificación presupuestaria y el Plan Nacional de Desarrollo por parte de las instituciones públicas. Según tales datos, la efectividad e impacto logrado por los instrumentos de referencia para lograr la vinculación Plan-Presupuesto ha sido pobre, sin dejar de mencionar que éstos tampoco se terminan de vincular y analizar con base en las propuestas surgidas al seno de la AP, razonamiento que nos lleva a sostener que existen en algunos casos una duplicidad de funciones y en otros una ausencia total de trabajo sistematizado entre la AP y la DGPN.

Un detalle digno de rescatar, es que las matrices que fueron sujetas de comentario por el ente contralor, no forman parte del argot jurídico-administrativo al no concebirse en la Ley 8131 ni en su Reglamento, como sí ubicamos otros que forman parte del esquema planificador, tal y como en el caso del Plan Anual Operativo.

En igual sentido tendríamos que referirnos a la acción de incrustar en la estructura programática de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, una gama de indicadores cuantitativos y cualitativos que poco o ningún ligamen tienen con el PND, práctica promovida por la DGPN y que no tendría el mismo efecto si esta estructura reflejara Indicadores Globales de Logro con apego a Proyectos Públicos (Metas) que se desprenden del esquema planificador dispuesto para el caso costarricense.

Por lo tanto, lo correcto en este caso sería que la AP tuviera como estructura administrativa a la DGPN y que el Director de esta última fuera igualmente el Secretario Técnico de la primera, lo cual eliminaría la disfuncionalidad administrativa que actualmente notamos en referencia a los órganos y organismos responsables de proponer directrices presupuestarias y de lograr una evaluación lógica en el cumplimiento de estas, a través de los Proyectos Presupuestarios generados por las instituciones de la Administración Central y la consiguiente

evaluación que hagan de estos durante el período de ejecución presupuestaria, tanto en forma vertical como horizontal, así como en el momento de rendir cuentas al cierre de cada ejercicio económico.

En esa misma línea prospectiva, anotamos que para el caso de las instituciones de la Administración Descentralizada, la acción estratégica y de impacto de la DGPN se delinearía por evaluar el resultado del accionar administrativo-presupuestario de cada una, así como el cumplimiento de las Metas (Proyectos Públicos) dispuestas por el Poder Ejecutivo por medio de Directrices (Políticas Públicas) que se desprenden del PND según el esquema planificador ya mencionado, informando directamente a los miembros de la Autoridad Presupuestaria sobre los resultados de la evaluación, para que estos en calidad de Ministros insumen al Presidente de la República sobre el avance o desatención en razón de las Metas dispuestas. Igualmente, con base en la capacidad de dirección plena del Poder Ejecutivo, los miembros de la AP procederían a generar directrices correctivas, o incluso podrían solicitar la remoción de los titulares que incurran en inobservancia de las Políticas gubernativas presupuestarias, esto último en fiel apego a los artículos 100.2 de la LGAP y 110 j) y 112 de la LAFRPP.

Por todo lo anteriormente expuesto, no solo es necesaria una modificación a la Ley 8131 para terminar de conjuntar a las instancias aquí señaladas, sino que debe eliminarse de inmediato la generación de matrices y otros instrumentos administrativos que carecen de sentido, impacto y conceptualización propia y dirigida hacia la concreción del desarrollo nacional vía presupuestos públicos.

b) La Comisión de Coordinación de la Administración Financiera

Por medio del Decreto Ejecutivo 34534-H se crea el Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera y la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera. El Comité se constituye por los siguientes miembros:

- El (La) Viceministro (a) de Egresos, en representación del Ministro de Hacienda, a quien corresponderá la coordinación.
- El (La) Director (a) General de Presupuesto Nacional.
- El (La) Contador (a) Nacional.
- El (La) Director (a) de Crédito Público
- El (La) Director (a) General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
- El (La) Tesorero (a) Nacional.
- El (La) Director (a) General de Informática del Ministerio de Hacienda.

Por su parte, la Comisión presenta la siguiente conformación:

- El (La) Director (a) General de Presupuesto Nacional.
- El (La) Contador (a) Nacional.
- El (La) Director (a) de Crédito Público
- El (La) Director (a) General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
- El (La) Tesorero (a) Nacional.
- El (La) Director (a) General de Servicio Civil y el (La) Director (a) de la Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria, cuando se traten temas relacionados con sus competencias.

Nótese que la conformación de ambos es prácticamente la misma, pero sus objetivos y funciones varían en el sentido de que el Comité es de un aparente nivel estratégico superior, que según el artículo 2 del decreto citado tendrá como objetivo general el promover el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera, así como las competencias que con respecto a dicho sistema corresponden al Ministerio de Hacienda en calidad de ente rector del mismo.

Lleva a error el artículo mencionado, cuando indica que el Comité puede promover las competencias que exclusivamente le corresponden al Ministro de Hacienda según la Ley 8131, considerando tal y como se ha expuesto antes, que éstas son resorte del Poder Ejecutivo según la Constitución y la LGAP; entonces, sus objetivos más bien se deben limitar a la vigilancia del Sistema de Administración Financiera en todos sus componentes y acciones, incluyendo el respeto a las directrices que en materia financiera y presupuestaria hayan emitido los órganos competentes y alertando al Ministro de Hacienda sobre las irregularidades y oportunidades detectadas en razón del funcionamiento propio del Sistema.

En sintonía con lo anterior, es importante destacar que varias de las disposiciones emanadas al seno de la Comisión como los Lineamientos Técnicos para regular la programación presupuestaria de la República, o las Directrices Técnicas- Metodológicas para la formulación presupuestaria, no reflejan consideraciones Sectoriales ni Regionales que resultan determinantes para lograr esquematizar y articular el desarrollo nacional a partir de la Constitución Política, las leyes vigentes y el PND.

Pero otro detalle necesario de rescatar con base en los objetivos y potencialidades del Comité y la Comisión de referencia, radica en la ausencia del Director General de Hacienda en ambos, sobre todo, cuando se analiza lo establecido en la Ley 3022 y la responsabilidad de esa instancia en materia de ingresos públicos, los cuales obviamente condicionan la planificación presupuestaria; en ese sentido valórese el artículo 7 inciso b) de esa norma:

Artículo 7.- Además de las anteriores, le corresponden a la Dirección General de Hacienda las siguientes funciones:

b) Realizar, en forma sistemática, estudios y análisis de las diversas fuentes de ingresos públicos y proponer las modificaciones o medidas necesarias, a fin de garantizar un sistema tributario que satisfaga las necesidades fiscales y al mismo tiempo contribuya al desenvolvimiento económico del país.

Conexivamente debe considerarse el Decreto Ejecutivo 35366-H, el cual reglamenta la Ley 3022, sobre todo en las funciones del Director General de Hacienda que señala la obligatoriedad de “coordinar con las otras Direcciones, proyectos, programas y/o planes, para lograr determinados objetivos conjuntos en la materia fiscal propia de su competencia.”

Por lo tanto, no podría concebirse un Sistema de Administración Financiera completo sin que este cuente con la presencia de aquel eslabón encargado de asesorar al Ministro de Hacienda sobre los ingresos que permiten el adecuado funcionamiento del resto de actores del mismo. Sin capacidad de generar prospecciones de ingresos, correlativamente tampoco sería factible elaborar presupuestos coherentes y realistas, muy a pesar de que el artículo 19 de la Ley 8131 se refiera a la Programación Macroeconómica e indique:

Sin perjuicio de lo dispuesto en el Artículo 4 de esta Ley, el marco de referencia para preparar los presupuestos del sector público estará constituido por la programación macroeconómica que realizará el Poder Ejecutivo, con la colaboración del Banco Central de Costa Rica y cualquier otra institución cuyo concurso se requiera para estos fines, según el Reglamento.

Conforme nuestro criterio analítico, los órganos analizados en el presente acápite, los cuales deben ser garantes de que todas las fases del Proceso Presupuestario se desarrollen normalmente, no podrían concretar adecuadamente la fase de Formulación Presupuestaria si no cuentan con la presencia del responsable de guiar y asesorar en materia de ingresos públicos. Bajo esa tesitura, el propio Proceso Presupuestario estaría siendo sesgado por información insuficiente, lo que nos lleva a la imposibilidad tangible de generar de manera óptima las diferentes etapas del Proceso Administrativo:

- I. al no contar con un instrumento fidedigno para dirigir al Sistema de Administración Pública,
- II. por lo que la planificación nacional se vería dañada al no contar con insumos vinculantes para las acciones administrativas que están en proceso de formulación,
- III. la organización, que consiste en la disposición de recursos para el cumplimiento de lo planificado, sería inconsistente o insuficiente,
- IV. la coordinación del Sistema de Administración Pública sería incoherente,
- V. el control sobre lo planificado sería a todas luces igualmente inconsistente o insuficiente, en razón de que las bases metodológicas empleadas para planificar el desarrollo nacional no serían las adecuadas, y, finalmente,
- VI. el ciclo del proceso no culminaría exitosamente, al no poder evaluar lo que no ha sido correctamente planificado, y si se generan evaluaciones estas serían igualmente carentes de integralidad.

c) La Comisión de reordenamiento hacendario

Previo a contar con la Ley 8131, la cual derogó la antigua Ley de Administración Financiera de la República 1279 de 1951, se contaba también con la Ley para el equilibrio financiero del Sector Público 6955, la cual dictaba una serie de pautas en materia de planificación presupuestaria, por ejemplo, el artículo 3 señala que la preparación del proyecto de presupuesto de ingresos y egresos de la República será por programas; el artículo 4 inciso a) detalla por primera vez en el marco jurídico costarricense que el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República se ajustará al Plan Nacional de Desarrollo dentro de las posibilidades fiscales reales, pero de medular trascendencia para esta investigación resulta la creación de la Comisión de Reordenamiento Hacendario en el artículo 1. Señala ese artículo:

ARTÍCULO 1.- Con el propósito de ordenar, sanear y mantener fortalecida la Hacienda Pública, deberá dictarse un régimen jurídico moderno, con regulaciones eficientes para la elaboración y el control del Presupuesto Nacional, especialmente en sus aspectos de ingresos y egresos.

Para efectos de elaborar los proyectos del ordenamiento requerido, la Asamblea Legislativa nombrará una comisión especial mixta, denominada Comisión de Reordenamiento Hacendario, dentro del plazo improrrogable de quince días hábiles, contados a partir de la vigencia de la presente ley.

Esta comisión estará integrada por trece miembros, de la siguiente manera: El Contralor General de la República, quien la coordinará; cinco diputados nombrados por la Asamblea Legislativa; cinco profesionales con experiencia en materia hacendaria, escogidos por los cinco diputados de la comisión mencionada; el jefe del Departamento de Estudios Económicos del Banco Central de Costa Rica; y, el jefe del Departamento de Presupuesto a que se refiere el artículo 177 de la Constitución Política.

Nótese de la transcripción anterior dos aristas principales: **a)** Ley 6955 en su totalidad resulta sumamente complementaria a la Ley LAFRPP, al contener elementos fundacionales presupuestarios, **b)** la naturaleza de la Comisión estipulada es netamente hacendaria, por lo que no es correcto que sea coordinada por el Contralor General, sino que debería ser parte de la estructura ad hoc del Ministerio de Hacienda, a fin de lograr desarrollar estrategias de ordenamiento hacendario y de vigilancia fiscal, máxime cuando se valoran las acciones que debió y aún debería realizar ese órgano colegiado en razón del Plan Nacional de Desarrollo, según prescribe el artículo 2 de la Ley 6955.

El déficit fiscal ciertamente resulta ser una temática que no parece acabarse, a pesar haber implosionado con mayor impacto desde la década de 1970; podemos concebir dicho déficit como el desbalance entre los ingresos corrientes percibidos con base en el Marco Normativo Tributario y los ingresos de capital incorporados en los presupuestos institucionales, los cuales se componen mayoritariamente de mecanismos de deuda.

No es extraño que cada cierto tiempo el Poder Ejecutivo constituya un órgano colegiado al que se le encarga la valoración de la situación fiscal nacional, así como la consiguiente generación de propuestas para solventar la negativa condición económico-presupuestaria nacional. Tales propuestas pueden pecar de omisas e inconsistentes para con la realidad nacional, o bien, terminan apuntando principalmente al recorte presupuestario público (principalmente sueldos y salarios), y como efecto colateral, al menguamiento de los programas públicos indispensables para el desarrollo en campos como: educación, salud, apoyo al agricultor y el ganadero, etc. Pero, en lo que no han parado mentes los diferentes Gobiernos de turno, y principalmente los jefes del Ministerio de Hacienda, es que la 6955 aún vigente debe reformarse y amalgamarse con la Ley 8131 para así fortalecer el Sistema de Administración Financiera, conjuntando las diferentes leyes que en materia presupuestaria aún están desperdigadas por el universo

jurídico criollo, y peor aún, inconexamente abordadas en cada tanto por instancias técnicas, académicas y jerárquicas.

Lo anterior lo podemos afirmar, cuando una vez aplicada la entrevista a los sujetos de información, se extrajo de sus respuestas acerca de la existencia de esta comisión, que no la conocían. Pierde fuerza así el Ministerio de Hacienda como encargado del Sistema de Administración Financiera para lograr contar con una comisión interdisciplinaria, intergubernativa y sostenible en el tiempo, que genere propuestas hacendarias en armonía con el PND, tal y como lo explicita el espíritu de la Ley 6955.

d) La Comisión de negociación de la deuda interna

Muy afín a la anterior comisión, encontramos, según el artículo 4 de la Ley de reestructuración de la deuda interna 8299, la Comisión de Negociación de la Deuda Interna, la cual debía llevar a cabo un estudio de las características financieras de cada institución y emitir un dictamen sobre las posibilidades de renegociación o condonación de los títulos de la deuda pública emitidos por el Gobierno o el Banco Central de Costa Rica, en poder de la respectiva institución.

Se extrae de lo anterior, que la afinidad para con la misión de la Comisión de reordenamiento hacendario es tangible. Según el Viceministro de Hacienda, esta Comisión se reúne periódicamente; no obstante, el resto de sujetos de información no conoce de su existencia, de su trabajo, y claro está, del impacto para las condiciones hacendarias del país en general, o sea, del beneficio que genera para la planificación presupuestaria lo concretado por ese órgano. De medular importancia resulta indicar que la deuda pública consiste, a grandes rasgos y para efectos de esta investigación (Morun, Martínez, Calvo y Gómez, 1998), en la búsqueda de un financiamiento interno por parte del Gobierno Central a través de

títulos de deuda, los cuales son adquiridos por instancias descentralizadas, con el consiguiente flujo de recursos que ingresa a la Tesorería Nacional.

Pero no podemos concebir la deuda interna como una consecuencia esporádica o casuística de la dinámica financiero-presupuestaria del Gobierno de la República; por el contrario, la misma surge como mecanismo de financiamiento para continuar con el nivel de gasto público en que incurre el aparato estatal, que como bien hemos apuntado, debe estar indefectiblemente dirigido a la planificación nacional del desarrollo. Bajo esas consideraciones, el Ministerio de Hacienda como encargado del Sistema de Administración Financiera, tiene la obligación y potestad de integrar la serie de órganos, estrategias y acciones que se dirijan al mejor uso de los recursos públicos.

Por lo tanto, la Comisión sujeta de comentario debería fusionarse con la Comisión de reordenamiento hacendario, para no sólo unificar actores, fuerzas, estrategias y acciones en pro del mejor accionar financiero del Gobierno de la República, sino que igualmente se debe evitar continuar disgregando órganos que tendrían mayor impacto en el mejor accionar del Sistema de Administración Financiera y correlativamente en el mega Sistema de Administración Pública. De lo contrario, consideramos que se incurre en un quebrantamiento al Principio Administrativo de Organización, generándose duplicidad de funciones y dispersión de recursos de toda índole: administrativos, técnicos y humanos, por citar solo algunos.

3.2. Trascendencia e impacto del Presupuesto por Programas, el caso particular del CONAVI.

La técnica de Presupuesto por Programas se funda en el artículo 7 de la Ley 5525, actualmente derogado, y se fortalece por medio del artículo 3 de la Ley 6955. Su antecedente teórico-conceptual se remonta a los trabajos prospectivos de la Comisión Económica para América Latina CEPAL, trascendiendo en ese sentido el autor Gonzalo Martner.

La idea medular era lograr la vinculación operativa y estratégica de Plan-Presupuesto, con el objetivo de trascender e impactar a nivel estatal mediante el cumplimiento de los objetivos gubernativos.

Por lo tanto, la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República de Costa Rica, aprobada cada año por la Asamblea Legislativa, se esquematiza mediante la segregación de Programas Presupuestarios, o sea, se incurre aunque sea bajo un enfoque teórico-jurídico, en una programación física del presupuesto, definida ésta en el Reglamento a la Ley LAFRPP, la cual debería conllevar a señalar con claridad la posibilidad de lograr el cumplimiento de planes y proyectos gubernativos dirigidos a cumplir los derechos de los habitantes, así como a solventar necesidades poblacionales vía presupuestos institucionales. Eso nos lleva a puntualizar nuevamente la ausencia de Proyectos Públicos (Metas) que, con suficiente grado de especificidad, sean incorporados en la estructura programática presupuestaria y puedan así alinearse y relacionarse con los recursos presupuestarios incluidos en Partidas y Subpartidas.

Según el análisis de los datos cuantitativos especificados en la exposición de motivos del Proyecto de Presupuesto del 2012, el financiamiento total para el CONAVI fue de ₡373.407.000,00, más un detalle no especificado de recursos mediante bonos de deuda interna.

El Informe Técnico para ese proyecto presupuestario, el cual corrió a cargo de la Contraloría General de la República, señala:

Además de la obra "Bajos de Chilamate -Vuelta Kopper" arriba señalada, existen otras obras importantes para el mejoramiento del transporte del país y que también se contemplan en el PND 2011-2014, donde el MOPT participa como rector del sistema de transportes, dentro de las cuales, se citan: construcción del tramo Bernardo Soto-Sifón, Sifón-La Abundancia y La Abundancia-Ciudad Quesada; proyecto Esterillos-Loma, mejoramiento Cañas-Liberia, construcción de pasos a desnivel de Cañas-Liberia y construcción de 19 puentes de Cañas- Liberia; construcción paso a desnivel en la Rotonda en Paso Ancho y en la de Pozuelo-Jardines del Recuerdo; reconstrucción de la Plataforma Remota en el Aeropuerto Internacional Juan Santamaría; rehabilitación de 23 km. del tramo ferroviario Cartago-San José; y operar tres rutas intersectoriales: 1- Desamparados-Curridabat-San Pedro-Moravia, 2- Moravia-Tibás-Santo Domingo-La Valencia y 3- Guadalupe-Moravia-Tibás-León XIII-Uruca (2011, p.111).

Sin embargo, todo este detalle de obras no encuentra engarce con la estructura programática del Proyecto de Presupuesto 2012, ni con el PND 2011-2014 que presenta como estimación presupuestaria ¢189.000.000,00. Sumado a ello, se tiene que el órgano contralor detalla que parte de los recursos que recibiría el CONAVI ese año se destinarían al pago de amortización e intereses generados por el uso de la línea de crédito generada a través del Banco Centroamericano de Integración Económica (BCIE), así como con del Gobierno de China por conducto del Eximbank. Entonces, la razonabilidad de la técnica de presupuesto por programas y del término programación física del presupuesto vuelven a flaquear contundentemente, al no poder lograrse una vinculación efectiva entre la planificación presupuestaria y el PND.

La ausencia en la estructura programática del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2012, así como en los anteriores, de proyectos plausibles, capaces de planificarse, dirigirse, organizarse, controlarse y evaluarse en todo su espectro, tanto en lo cualitativo (impacto socioeconómico) como en lo cuantitativo (recursos presupuestarios indispensables), tiene como producto el actuar disfuncional del CONAVI, al no poder integrarse con las prioridades que demandan los diferentes sectores del país en materia de infraestructura vial; en otras palabras, encontramos aquí un desligue evidente del Plan-Presupuesto.

Del desligue indicado son corresponsables el MIDEPLAN como encargado del Sistema de Planificación Nacional y el MH como encargado del Sistema de Administración Financiera. Este último no ha logrado terminar de armar una maquinaria a lo interno que permita evaluar las propuestas presupuestarias del CONAVI y alinearlas con el PND, precisamente por la ausencia evidente de las otras partes del esquema planificador costarricense: Planes Sectoriales y Regionales; y si bien el MOPT genera un Plan Anual Operativo que teóricamente se desprende y liga con el PND, la ausencia igualmente de Proyectos Públicos (Metas según la LGAP) conduce a un actuar administrativo y presupuestario a todas luces errático y sensible de ser infectado por los vicios de corrupción.

Así las cosas, la técnica de Presupuesto por Programas, tal y como se señalara en acápite anteriores, no surtirá efecto si el Poder Ejecutivo no termina de comprender y ejercitar toda la normativa y conceptos propios del esquema planificador del desarrollo, incluido el Poder Legislativo a todo nivel: Comisiones y Contraloría General de la República, según la capacidad de fiscalización sobre el actuar administrativo y presupuestario del primero, con potestad incluso de exigir acciones correctivas ex ante (correspondiente a la fase presupuestaria de aprobación del Proyecto de Presupuesto) o ex post (durante las fases de ejecución, control y evaluación del Presupuesto convertido en Ley de la

República), lo que debería conllevar en lo posterior a una fase de formulación presupuestaria acorde con el marco contextual del desarrollo costarricense.

3.3. Ausencia de un Clasificador Sectorial del gasto público

El Ministerio de Hacienda, con base en las potestades que le otorga el artículo 37 de la Ley 8131, y previa consulta a la Contraloría General, puede y debe establecer las clasificaciones presupuestarias que correspondan según las etapas del proceso presupuestario.

A la fecha se han emitido normas como el Clasificador Presupuestario Institucional, el Clasificador Económico del Gasto del Sector Público, el Clasificador Presupuestario de los Ingresos del Sector Público, y el más comúnmente usado Clasificador Presupuestario por Objeto del Gasto. Todos estos presentan una segregación de las fuentes de ingresos públicos, de los entes ejecutores de los mismos, así como de los bienes y servicios que pueden adquirirse por medio de cada Partida y Subpartida presupuestaria.

Infortunadamente, consideramos que aún no se cuenta con el clasificador presupuestario que permita ordenar y ligar los recursos presupuestarios hacia la consecución exitosa de los Proyectos Públicos y a un nivel de especificidad mayor, que según señala Meoño Segura, sería la dimensión Sectorial.

Recurriendo nuevamente al autor Martner, este dedica todo un capítulo de su libro *Planificación y Presupuesto por programas*, a la generación de un Clasificador Sectorial del Gasto Público, lo que nos parece acertado, en razón de que al contar con un clasificador de este tipo se podrán ordenar y dirigir las serie de iniciativas para el desarrollo nacional de forma más concreta, con posibilidad ahora sí de saber cuáles acciones administrativas debe desarrollar cada institución pública conforme con su *Actividad* y que forman una parte esencial de un Proyecto

Público. En igual sentido, podría determinarse el nivel de recursos presupuestarios que cada entidad del Sector debe aportar para llevar a cabo ese Proyecto.

Esto le permitiría al Ministro Rector de Sector tener más control sobre los recursos humanos, técnicos y financieros sujetos a su dirección y fiscalización de primera mano, pudiendo dar cuentas de manera más atinada y expedita sobre el nivel de recursos presupuestarios que se requieren para lograr el desarrollo nacional por medio de iniciativas concretas y medibles y, concomitantemente, del nivel de gasto efectivamente empleado en las mismas.

El contar con ese clasificador también permitiría al Poder Legislativo en toda su dimensión fiscalizar el accionar de las instituciones públicas de la Administración Central y Descentralizada, pidiendo cuentas por el atraso en la culminación de los Proyectos Públicos, o por el uso inadecuado de los recursos presupuestarios vinculados con estos. También la ciudadanía tendría mayores posibilidades para auscultar el accionar gubernativo, sea en lo tocante a las estrategias dispuestas para la solución de las necesidades poblacionales, o en el grado de avance de las mismas vía presupuestos públicos.

Así las cosas, notamos una laguna en el accionar del Ministerio de Hacienda en su calidad de responsable del Sistema de Administración Financiera y corresponsable junto con el MIDEPLAN de valorar y aprobar en primera instancia las solicitudes de recursos presupuestarios de los entes ministeriales aquí analizados, recursos que deberían dirigirse al fiel cumplimiento de la planificación nacional del desarrollo en todos sus niveles.

Los sujetos de información fueron consultados sobre la procedencia de instituir un clasificador de esa naturaleza, obteniendo respuestas como la brindada por el Jerarca de MIDEPLAN, el cual más bien opina que debe avanzarse en materia de costeo sobre el PND, tal vez presupuestos plurianuales para tener un mayor

marco de acción. El funcionario de la Contraloría General se refiere en forma similar, ya que el Gobierno carece de una contabilidad de costos.

Finalmente, el Viceministro de Hacienda indica que lo importante no es la segregación del gasto, agregando que no impactan las cajitas o clasificadores, sino las políticas públicas y que se tenga claridad de las metas y objetivos gubernativos.

El vacío en las respuestas provistas por los sujetos de información no echa por tierra la necesidad latente de continuar consolidando acciones y estrategias que sustenten el accionar sinérgico y articulado del Sistema de Administración Financiera en todas sus partes, lo que debe llevar a la mejor consolidación de la información cuantitativa y cualitativa por él administrada. Según los comentarios analíticos transcritos de los Informes Técnicos al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República elaborados por el ente contralor, persiste una debilidad medular en tales proyectos: la imposibilidad de vincular la información en ellos plasmada a nivel de Programas y Partidas presupuestarias para con el PND. Esto ocurre, lo hemos manifestado, por la ausencia del resto de apéndices del esquema planificador que sí darían un grado de especificidad suficiente sobre el gasto público, principalmente al lograr la segregación de este por Proyectos Públicos.

Pero, dichas lagunas no terminarán de rellenarse hasta que no se cuente de igual forma con el instrumento clasificador que acompañe binómicamente el detalle sobre a qué se dedica el gasto público; no nos cabe duda de que ese instrumento no es otro que un Clasificador Sectorial, mediante el cual podemos determinar cuánto y qué presupuestan las instituciones públicas de cada Sector, cuánto terminan ejecutando y qué impacto tiene todo ello en la planificación nacional del desarrollo costarricense. Todo lo anterior se enmarca en el denominado Sistema de Clasificación Presupuestaria para el desarrollo, prescrito por Waterson.

Otro argumento a nuestro favor lo presenta el Fondo Monetario Internacional, indicando este lo siguiente:

La CFG permite examinar las tendencias de las erogaciones del gobierno en funciones o finalidades determinadas a lo largo del tiempo. Usualmente los datos de la contabilidad convencional de las finanzas públicas no se prestan a esa finalidad porque reflejan la estructura institucional del gobierno. No solo existe la posibilidad que las series cronológicas sean distorsionadas por cambios en la organización, sino que también en un momento dado algunas organizaciones pueden estar a cargo de más de una función y la responsabilidad de una función puede estar repartida entre varias organizaciones (2001, p.95).

Y más adelante concreta acertadamente:

En un país, por ejemplo, todas las funciones relacionadas con el abastecimiento de agua pueden estar a cargo de un solo organismo gubernamental, mientras que en otros pueden estar distribuidas entre departamentos encargados del medio ambiente, la vivienda y el desarrollo industrial (2001, p.95).

4. ANÁLISIS DEL APOORTE DEL MIDEPLAN EN EL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

Previo a referirse al papel, deberes y atribuciones del Jefe de MIDEPLAN en razón de la Ley 8131, debemos dirigirnos al antecedente directo de la vinculación actual del Plan-Presupuesto, o sea, la Ley de Planificación Nacional 5525.

Esa norma disponía en su artículo 7, derogado por la Ley 6955, que el departamento encargado de preparar los proyectos de presupuesto bajo la forma de presupuesto por programas se ubicaba en esa cartera ministerial, y que dicha instancia y su jefe tendrían las atribuciones, potestades y funciones que determina el artículo 177 de la Constitución Política, por lo que desde este momento puede entreverse el ligamen o relación vertical directa entre la misma Constitución, la Planificación Nacional y los presupuestos públicos, tanto en lo jurídico como en lo procedimental.

Esa ligazón permite la conformación de una red de órganos y organismos públicos cubiertos bajo el alero de la Ley 5525, la cual debería desempeñarse articuladamente y brillar con luz propia por su capacidad de trabajo sinérgico, mediante la capacidad de dirección del Presidente de la República y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica; claro que esto será posible si el Poder Ejecutivo logra comprender y ejercitar los mecanismos estratégicos para dicha dirección gubernativa, y la propia estructura de MIDEPLAN brinda esa capacidad técnico-administrativa para apoyar a los jefes indicados en todo momento o fase de la planificación presupuestaria.

Aunado a lo anterior, se deben considerar los elementos adicionales que gravitan alrededor de MIDEPLAN, como lo son algunos sistemas administrativos que no parecen terminar de desempeñarse como apéndices directos del Sistema de Planificación Nacional, lo cual nos lleva a concebirlos adecuadamente como Subsistemas, o sea, de un grado menor en rango, no así en importancia.

4.1. El Sistema Nacional de Planificación

El Sistema Nacional de Planificación conceptuado en el Marco Teórico-Conceptual de esta investigación, se sustenta en el artículo 3 de la Ley 5525, teniendo como funciones prescritas en su artículo 2 las siguientes:

- a) Hacer un trabajo continuo de estudios, inventarios, análisis técnicos y publicaciones sobre el comportamiento y perspectivas de la economía, la distribución del ingreso, la evolución social del país y otros campos de la planificación, tales como desarrollo regional y urbano, recursos humanos, mejoramiento de la administración pública y recursos naturales.
- b) Elaborar propuestas de política y planes de desarrollo económico y social, y someterlas a la consideración y aprobación de las autoridades correspondientes.
- c) Participar en las tareas tendientes a la formulación y adopción de planes y política de desarrollo nacional.
- d) Tomar parte en las labores de coordinación de los programas e instituciones encargadas de dichos planes y política.
- e) Evaluar de modo sistemático y permanente los resultados que se obtengan de la ejecución de planes y política, lo mismo que de los programas respectivos.

El hecho de que el Sistema comprenda a las instituciones de la Administración Central y Descentralizada, amplía sobremanera las capacidades del Presidente de la República para esquematizar y conducir la planificación nacional del desarrollo en prácticamente todos los niveles gubernativos y territoriales, con especial cuidado de la independencia constitucional de la cual gozan las Municipalidades, lo cual no es óbice para no incorporarlas en el esquema total de la planificación nacional, lo que incluso fue así previo a la derogación de los siguientes cuerpos normativos: 14184-PLAN y 15117-PLAN.

Consideramos que el nivel de complejidad para lograr articular efectivamente a todos los actores/partes del Sistema de Planificación Nacional, conlleva indefectiblemente a contar con un andamiaje que aglomere las diferentes consideraciones propias de las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual para lograr la Administración Pública para el Desarrollo Integral. En consonancia con lo anterior, algunas falencias detectadas para el sistema de referencia y que impactan sensible y negativamente en el cumplimiento de la Ley 8131 son las siguientes:

a) El esquema planificador nacional actual

Según indicáramos previamente, la complejidad natural del Sistema de Planificación Nacional conlleva la necesidad de disponer de todo un arsenal jurídico-administrativo capaz de cohesionar a todos sus actores implícitos, a fin de orquestar su desempeño conforme la *Actividad* de cada uno hacia el desarrollo nacional integral, sea en el campo de la salud, ambiente, educación, erradicación de la pobreza, infraestructura nacional, etc.

Las consideraciones básicas de ese arsenal deberían estar dirigidas hacia la formulación adecuada del PND, que siguiendo la tesis de Meoño Segura (2011a, p.118), iniciaría a partir de que el Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, y activa el proceso de esquematización del desarrollo nacional trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

En esa línea, en el año 2003 se emitió el Decreto Ejecutivo 31324-PLAN, estableciendo ciertas consideraciones para la formulación del PND y sobre el cual hemos detectado los siguientes aspectos que consideramos no abonan a la adecuada planificación nacional del desarrollo:

- Si bien el Decreto data del 2003, es modificado en el 2011, por lo que se infiere que ello se debe a la Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009 “Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”, de la Contraloría General de la República. En ese último, el ente contralor *“concluye que como marco orientador a los planes y programas de superación de la pobreza y dotarlos de mayor continuidad, es necesario partir de las políticas de Estado plasmadas en la Constitución Política y las diversas leyes, y configurar Políticas Nacionales de Desarrollo de largo plazo...”* (2009a, p.4). Nótese como lo externado por la Contraloría es fiel reflejo de lo prescrito en el marco analítico de Meoño Segura.
- Siguiendo con lo indicado por la Contraloría, esta señala *“...que se ha detectado falta de integralidad entre las metas nacionales, sectoriales y de acciones estratégicas, lo que se ha traducido en una dificultad para establecer su vínculo en los procesos de ejecución y evaluación...”* (2009a, p.7). Conforme el análisis de contenido generado para la presente investigación, el anterior es el señalamiento más claro por parte del fiscalizador de la Hacienda Pública que se ha hecho al Poder Ejecutivo en razón de la ausencia total de Planes Sectoriales, lo cual afecta lógicamente la globalidad del proceso planificador. Lastimosamente, no se llega más allá puntualizando también la ausencia del plano Regional.
- Aunado a todo lo anterior, el Decreto Ejecutivo 31324-PLAN aún y con su reforma del 2011 (Decreto Ejecutivo 36464-PLAN), presenta consideraciones apenas perceptibles de lo Regional y Sectorial, sin mayor suerte de orientación a las instituciones públicas de lo que política, administrativa, jurídica, conceptual y metodológicamente es planificar, dirigir, ejecutar, controlar y evaluar todos los recursos públicos, Regional y Sectorialmente.

- No existe asomo del ligamen Plan-Presupuesto, lo que vendría como efecto cascada a apuntalar lo ya prescrito en la Ley 5525 previo a su reforma, así como en la Ley 6955 y en la Ley 8131, esta última en su noción más clara del artículo 4. Recurriendo nuevamente a la Contraloría General (2009a), esta señala en su Nota-Informe que: *“Dos elementos fundamentales para el logro del cumplimiento de una meta son el establecimiento del responsable y la fuente de financiamiento, no obstante estos elementos presentaron algunas debilidades en el proceso de diseño del PND vigente y en su proceso de ejecución”* (p.9). Por lo tanto, la privación total del ligamen ya indicado, mediante el cual se reitere la responsabilidad de ubicar los responsables simultáneos de metas para el desarrollo y presupuestos para su logro, permite arribar a la inferencia de que existe un desalineamiento entre los planes y los presupuestos gubernativos; en otras palabras, cada uno anda por su lado.
- No se hace mención alguna a términos como: Actividad, Proyectos Públicos, Metas y Tipos de Medios, Políticas Públicas, Eficiencia, Eficacia, por citar sólo algunos. Reiteramos en que la claridad conceptual y metodológica de todos los anteriores términos es rotunda para que los diferentes niveles gubernativos desde los político-jerárquicos hasta los de ejecución administrativa, logren desplegar acciones estratégicas óptimas para el desarrollo nacional, que como se ha indicado a lo largo de este documento, se activa por medio del PND y descende hasta cada presupuesto institucional mediante el conducto gubernativo bautizado Directriz.
- Se soslaya la incorporación de las Oficinas Sectoriales de Planificación instituidas en el Capítulo IV de la Ley 5525, denominado: “De las Oficinas Sectoriales y la Planificación Regional”, lo cual detona en un desbalance y en una disfuncionalidad del Sistema.

- La mención a Directrices es casi cosmética más que orientativa, sólida y determinante para la mejor dirección gubernativa de las instituciones públicas con base en la LGAP, en razón del propio PND y la planificación nacional del desarrollo.

Lo hasta aquí anotado evidencia una desatención y un desánimo por parte de MIDEPLAN por modelar adecuadamente la planificación nacional para el desarrollo, y esto desde cualquier ángulo, siendo que lo estratégico/global no ha sido debidamente abordado a través de las dimensiones política, administrativa, jurídica y conceptual; ergo, lo netamente operativo se lleva a cabo bajo bases sesgadas, superfluas, circunstanciales y poco apegadas al contexto costarricense.

Esa cartera ministerial incurre en esas falencias aun y cuando la Contraloría General de la República (2007a) aclaró las lagunas presentadas en el esquema para el desarrollo nacional, y reconociendo incluso que la planificación regional y sectorial son determinantes para la mejor consecución de las responsabilidades gubernativas para con toda la población.

b) La ausencia de mecanismos articuladores y dinamizadores Sectoriales y Regionales

Previo a la derogación de los Decretos Ejecutivos 14184-PLAN “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial” y 15227-PLAN “Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional”, se lograba no solo reunir a los actores propios de todo el Sistema Gubernamental (Presidente de la República, Ministros y el funcionario de más alta jerarquía o su representante, en el caso de los entes descentralizados), sino también la convergencia de estos en espacios de análisis, coordinación y seguimiento de recomendaciones. Estos decretos constituían mecanismos que hoy permitirían contar con un mucho mejor

andamiaje técnico-jurídico para la unidad y acción sistémica del Gobierno, al concertar el trabajo unificado de los sujetos nacionales, administrativa y territorialmente hablando. Igualmente, en nuestra consideración, permitiría desarrollar políticas integrales, evitando o minimizando la duplicidad, inconsistencia y superposición de políticas públicas, asegurando aquellas que sean prioritarias y apuntalando hacia la cohesión y coherencia entre las mismas.

Consideramos que el hecho de haber derogado los anteriores decretos deja huérfano al Sistema sujeto de análisis, pues ya no ubicamos en el universo administrativo público costarricense a la Dirección y Planificación Regional y Sectorial, y por ende se marca la ausencia de mecanismos que logren interrelacionar, articular y potenciar sinérgicamente la planificación nacional del desarrollo, y correlativamente la planificación presupuestaria, la cual es consustancial de la primera.

Prueba de lo anterior, es que no hemos detectado instrumentos gubernativos emitidos a partir de MIDEPLAN que logren imbricar a todos los actores del Sistema, mediante los cuales las dimensiones Regional y Sectorial sean la brújula para determinar la forma de conducir el accionar estatal, sobre todo a partir de los presupuestos públicos.

Es importante señalar que el Gobierno debe detentar la capacidad de identificar todas aquellas necesidades poblacionales y opciones para el desarrollo, indispensables para mejorar la calidad de vida de los habitantes y ciudadanos del país, y paralelamente desplegar la serie de acciones político-administrativas para reducir o eliminar las primeras, y potenciar las segundas.

El Poder Ejecutivo debe igualmente tener la suficiencia para detectar, activar, dirigir y evaluar aquellas *Actividades* y programas gubernativos que permitan el desarrollo integral bajo criterios de eficiencia y eficacia, lo que para nada significa que estos deban ser tomados de bibliografía extranjera, o incluso lejana de las Ciencias de la Administración, toda vez que Meoño Segura en su obra *Administración Pública: Teoría y Práctica*, los conceptualiza simétricamente con la realidad burocrática nacional.

Precisamente, eficiencia y eficacia fueron incluidos más arriba en el Marco Teórico-Conceptual, y podrá notarse que no toda acción gubernativa puede funcionar bajo el estricto sentido que tales términos tienen en la gestión privada o de negocios. Por ejemplo, la mayoría de programas públicos pueden no ser eficientes, ya que no tienen como fin último la generación de ganancias en un régimen de competencia, sino la satisfacción integral de una necesidad poblacional, sea en materia de salud, educación, desarrollo agroalimentario, vivienda social, etc. Bajo esa consideración, la Administración Pública sería relativamente ineficiente pero socialmente necesaria, lo que no es símil de despilfarro o desvío injustificado de recursos, porque justamente ahí es cuando el PND se convierte no sólo en direccionador y movilizador de recursos, sino también en orientador y evaluador para el mejor empleo de los mismos; en otras palabras, en una herramienta válida y perenne para el logro de la eficacia pública.

c) Los instrumentos administrativos generados por MIDEPLAN-MH dirigidos a todas las contrapartes del Sistema

De acuerdo con las acciones derivadas del trabajo conjunto entre MIDEPLAN y el MH, las cuales deberían tener como objetivo y fin último el alineamiento de la programación administrativa al presupuesto público con base en el esquema planificador dispuesto más no así operacionalizado, se han emitido una gama de instrumentos que pasamos a abordar analíticamente.

Tal y como lo indicáramos previamente durante el análisis de lo tocante al MH para cumplir efectivamente con la Ley 8131, sabemos por medio de las evaluaciones realizadas a las exposiciones de motivos de los Proyectos de Presupuesto de la República, que la DGPN realiza ciertas evaluaciones de instrumentos generados por las instituciones públicas por medio de los cuales se busca vincular su estructura programática con los presupuestos solicitados, refiriéndonos al: i) Plan Operativo Institucional (POI), ii) la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), iii) Matriz Anual de Programación Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI), iv) Matriz de Programación Estratégica a nivel de Programa.

Todos los anteriores son, tal y como se denota al valorar los Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica (Decreto Ejecutivo 34558-H-PLAN), carentes de ciertos eslabones que concatenen al gran esquema de la planificación presupuestaria, por ejemplo:

- Se soslaya la incorporación de las Oficinas Sectoriales de Planificación instituidas en el Capítulo IV de la Ley 5525, denominado: “De las Oficinas Sectoriales y la Planificación Regional”, lo cual detona en un desbalance y en una disfuncionalidad del Sistema.

- Se nota un ayuno por lograr la generación del respectivo nivel de desagregación programática PND-Planes Sectoriales -Planes Regionales, lo que impide llegar al nivel máximo de especificidad Proyecto Público-Presupuesto.
- Dichos lineamientos hacen mención directa al POI (Plan Operativo Institucional), cuando la acepción correcta según el Reglamento a la Ley LAFRPP, Decreto Ejecutivo 32988-H-MP-PLAN, es PAO (Plan Anual Operativo), lo que conlleva a reiterar sobre el tinglado terminológico que termina potenciando la disfuncionalidad administrativa pública.
- Las evaluaciones de término, de proceso o ex post producto de estos lineamientos, se llevan a cabo indistintamente de si lo ejecutado es *“una Política, Plan, Programa y/o Proyecto”* (MIDEPLAN-MH, 2011a, p.7), volviendo flagrantemente la cara a la realidad teórico-conceptual y político-jurídica de la planificación presupuestaria para el desarrollo nacional, ya que todos los anteriores ostentan dimensiones, impactos y por ende, evaluaciones distintas. Hemos aclarado que el nivel de orden superior de esa planificación es el Plan, o sea el PND, y el nivel inferior es el Proyecto Público (Meta, según nuestra lectura analítica e interpretativa de la LGAP), por lo tanto, cualquier evaluación que se haga estaría distorsionada y no agregaría valor al mejor uso que se haga de los limitados recursos presupuestarios públicos.
- Las diferentes matrices establecidas no proyectan un ligamen concreto con Proyectos Públicos factibles de monitorear y evaluar desde diferentes ángulos (cuantitativos y cualitativos), así como tampoco con los Presupuestos Públicos que se vuelven el brazo financiero para el cumplimiento de los primeros. Esto, muy a pesar de que en forma general se mencione la participación del Ministerio de Hacienda como co-evaluador

de la programación presupuestaria plasmada por las instituciones públicas en tales matrices.

- Los lineamientos sujetos de comentario también obvian que las dimensiones Regional y Sectorial del desarrollo nacional están determinadas primeramente por la Constitución Política, y en niveles más segregados por las diferentes normas que resguardan y regulan lo concerniente a las necesidades poblacionales, sea en los campos de la educación, salud, vivienda, ambiente, seguridad ciudadana, entre otros, los cuales confluyen y se vuelven tangibles en la denominada *Actividad* de los entes públicos, debiendo generar el desempeño sinérgico de todos los componentes del Sector. No obstante y en línea con lo anterior, nótese lo indicado por la Contraloría General:

De la revisión realizada por este órgano contralor del proceso de análisis de las Matrices Anuales de Programación Institucional (MAPI'S) 2008 por parte de MIDEPLAN, se concluye que no opera a cabalidad la coordinación sectorial e intersectorial para el establecimiento de la vinculación entre los POI'S y el PND, lo que podría menoscabar los procesos de presupuestación y el cumplimiento de las acciones del PND. (2007a, p.12)

- Un punto esencial dentro del abordaje analítico de los Lineamientos, es que el artículo 29 descarga la responsabilidad por los resultados de la programación y la gestión física y financiera de los programas presupuestarios, en un funcionario cualquiera, desatendiendo la responsabilidad que sobre tales resultados ostentan el Director del Programa Presupuestario y el respectivo Ministro Rector de Sector. Esa dilución de responsabilidades puede manifestarse en la propia dilución de los recursos públicos, complicando la transparencia del ciclo presupuestario y la propensión por la rendición de cuentas a los órganos de control político como la Contraloría General de la República y las Comisiones de Asuntos Hacendarios, y de Ingreso y Gasto Público de la Asamblea Legislativa.

- Se propende el desarrollo de indicadores para los productos finales y para los objetivos estratégicos bajo criterios de eficiencia y eficacia, pero sin clarificar la verdadera connotación de estos conforme la realidad costarricense en razón del desarrollo nacional, visible en varios de los artículos de la Constitución Política, con especial énfasis en el 50.

Valga concretar que cualquier instrumento emitido por MIDEPLAN con fundamento en la Ley 8131 debe tener como eje central el artículo 4 de esta, que aunque no contempla otras consideraciones político-administrativas (lo Sectorial y Regional) que delinearían de mejor manera la máxima vinculación conceptual, orgánica e instrumental entre esa y la Ley de Planificación Nacional 5525, los Principios Administrativos de Dirección, Planificación y Organización potencian la generación de instrumentos más acordes con dicha vinculación. Porque como bien indica Afanasiev (s.f) en Vidal y Campero (1977): “...*el proceso de dirección no es otra cosa que la ordenación del sistema.*” (pp. 89-90)

Al consultar a los sujetos de información sobre el ligamen entre la Ley de Planificación Nacional 5525 y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, lo cual debería ser posible mediante los instrumentos técnico-administrativos diseñados por el binomio MIDEPLAN-MH, ninguno hizo mención a tales instrumentos, pero en nuestro criterio, ningún esquema o modelo -político, administrativo, jurídico o conceptual- dirigido al desarrollo nacional será posible de implementar si no se diseñan adecuados instrumentos orientadores para su puesta en práctica.

Bajo esa perspectiva, la co-responsabilidad de MIDEPLAN versa sobre el adecuado diseño de los instrumentos administrativos que permiten una orientación clara para que las instituciones públicas formen parte integral y concordante del esquema integral de planificación presupuestaria; y por medio de los cuales estén presentes todos los actores: desde los operativos hasta el ápice jerárquico gubernativo, atravesando transversal y horizontalmente lo Regional y Sectorial.

4.2. El Sistema Nacional de Inversiones

Lo relativo al denominado Sistema Nacional de Inversiones Públicas se aborda marginalmente, ya que este no resulta ser parte de los objetivos primigenios de la presente investigación. No obstante, al ser parte del Sistema Nacional de Planificación, y por ende ligarse al PND y a los presupuestos públicos tramitados por el Ministerio de Hacienda, conviene generar un breve detalle analítico al respecto, puesto que en nuestra propuesta modelística del esquema planificador del desarrollo nos referimos a éste.

El Sistema de comentario normado actualmente por los Decretos Ejecutivos 34694-PLAN-H y 35374-PLAN, así como su Reglamento anterior 5411-P, ha ostentado como elemento medular la generación de proyectos públicos en los cuales se dispongan recursos provenientes de fuentes tributarias, o de endeudamiento público mediante financiamiento externo.

Si bien el anterior Decreto 5411-P instituía una estructura más amplia para así formular, coordinar y evaluar, en otras palabras, administrar integralmente las inversiones públicas; su actual reglamentación involucra también a las Unidades de Planificación de los Ministerios, así como a las Secretarías Sectoriales, lo que conlleva a tener al MIDEPLAN como actor protagónico en el momento de guiar las acciones ministeriales en materia de proyectos a nivel Sectorial. Esto lo consideraríamos ciertamente un avance si el esquema planificador nacional reflejara la coordinación sectorial que antes hubo y que procedimos a explicitar en el apartado anterior.

A pesar de ello, es indispensable indicar que obvia y lógicamente, las inversiones públicas: **1)** involucran recursos económico-presupuestarios por lo que desde ahora puede vislumbrarse al Ministerio de Hacienda como otro actor determinante en el accionar de las inversiones/proyectos públicos, **2)** hacen que el ligamen de las mismas para con el PND deba ser irrestricto, pues parten de la base

planificadora nacional (Ley 5525) y se someten a ella como derivado tangible de aquellas opciones de desarrollo y necesidades poblacionales indispensables para mejorar la calidad de vida de los habitantes y ciudadanos del país.

Los Decretos Ejecutivos 34694-PLAN-H y 35374-PLAN aclaran que la aprobación presupuestaria definitiva de recursos públicos para los proyectos de inversión, compete al Ministerio de Hacienda o a la Contraloría General, según corresponda, lo cual no podría ser de otra manera según lo prescrito por la Ley LAFRPP, pero eso en nuestro criterio no conlleva a un relajamiento de las obligaciones y responsabilidades del MIDEPLAN para conjuntamente con el MH diseñar y proponer al Presidente de la República las directrices que logren enrumbar la formulación de los proyectos de inversión acordes con las dimensiones Regional y Sectorial, con el consiguiente deber de vigilar el cumplimiento efectivo de tales directrices y de comunicar los desacatos, activando el régimen de responsabilidad dispuesto en la Ley LGAP y en la Ley LAFRPP. Esto debe permitir el actuar orquestado en todo el Sistema de Administración Pública hasta los niveles más operativos del modelo de planificación del desarrollo y que hemos catalogado como de cuarto grado, verbigracia: los Proyectos Públicos (Metas).

Lo indicado en los anteriores Decretos sobre la aprobación presupuestaria de los Proyectos definitivamente es una verdad de Perogrullo, en razón de lo dispuesto en la Ley LAFRPP, pero no puede olvidarse que debe existir una relación simbiótica entre MIDEPLAN y el MH, por lo que no puede concebirse Presupuesto sin Plan, ni Plan sin Presupuesto. En esa misma línea, el esquema planificador costarricense ya concibe la necesidad de tener sólidas bases de formulación/planificación administrativa en su totalidad, desde lo estratégico hasta llegar a lo operativo, y por supuesto incorporando el elemento presupuestario; lo que nos lleva a cuestionarnos la necesidad e impacto de tener un Sistema de Nacional de Inversiones Públicas como parte integral del Sistema Nacional de Planificación, lo que conceptual y administrativamente no es correcto.

Según la Teoría General de Sistemas, un Sistema de cualquier naturaleza se desagrega en Subsistemas, salvo que estemos en presencia de un macro Sistema, tal y como el Sistema de Administración Pública costarricense, el cual a su vez, y por mandato de ley, aglutina y refleja otros Sistemas como el de Planificación Nacional, el de Administración Financiera, entre otros.

Bajo esa tesitura, el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, según nuestro abordaje analítico, alcanzaría a ser un apéndice, o sea, un Subsistema del Sistema Nacional de Planificación. No obstante, retrotrayéndonos al postulado de que no puede concebirse Presupuesto sin Plan, ni Plan sin Presupuesto, y que la propuesta modelística aquí planteada ya incorpora a los Proyectos Públicos como parte esencial del esquema planificador, donde justamente estos últimos terminan siendo la razón de ser de todo el andamiaje planificador público en una suerte de producto final propio de la dirección, planificación, organización, control y evaluación de las dimensiones Sectoriales y Regionales; no vislumbramos la conveniencia de generar una segregación conceptual, administrativa y procedimental de las inversiones públicas a todo nivel, sea que se financien por medio de recursos tributarios o de otras fuentes (deuda interna o externa).

Lo que sí consideramos importante es que exista una relación sinérgica y articulada entre MIDEPLAN y MH, que mediante las disposiciones de sus respectivos jerarcas y del Presidente de la República, se esquematicen las propuestas de Proyectos Públicos que dan finalmente coherencia y razón de ser al PND. Esto debe y puede lograrse mediante la emisión de cuerpos normativos de menor rango a la ley (Decretos Ejecutivos y Directrices). De igual manera, el mecanismo para que los tres actores indicados dirijan al Sistema de Administración Pública hacia la adecuada planificación presupuestaria en todos sus niveles será mediante la emisión de directrices que logren aterrizar las exceptivas e iniciativas del desarrollo, primeramente particularizando aquellas de naturaleza Sectorial y, posteriormente, incurriendo en un mayor grado de detalle a nivel Regional.

Conforme lo anterior, MIDEPLAN y el MH deben estar en plena capacidad para identificar (mapear) cuáles Proyectos Públicos vienen a cristalizar las verdaderas iniciativas del desarrollo nacional, y a resolver las necesidades poblacionales; aún más, deben poder monitorear/controlar tales Proyectos en forma concomitante al proceso presupuestario, hasta lograr determinar su impacto social y económico. Todo lo anterior es referirnos a la Planificación Social y Económica conceptuada previamente en el Marco Teórico-Conceptual, lo que asimismo da pie a modificaciones presupuestarias en las cuales se retrotraigan recursos presupuestarios a las instituciones que no cumplan en tiempo y forma con sus respectivas acciones en materia en Proyectos Públicos, y re-direccionando esos mismos recursos hacia aquellas que sí lo hagan; esto como forma de incentivo, pero sobre todo como generador de iniciativas adicionales que busquen alinearse con las oportunidades del desarrollo y las necesidades poblacionales, las cuales podrán incorporarse al modelo planificador (PND-Planes Sectoriales y Planes Regionales) en cualquier momento mediante directriz gubernativa.

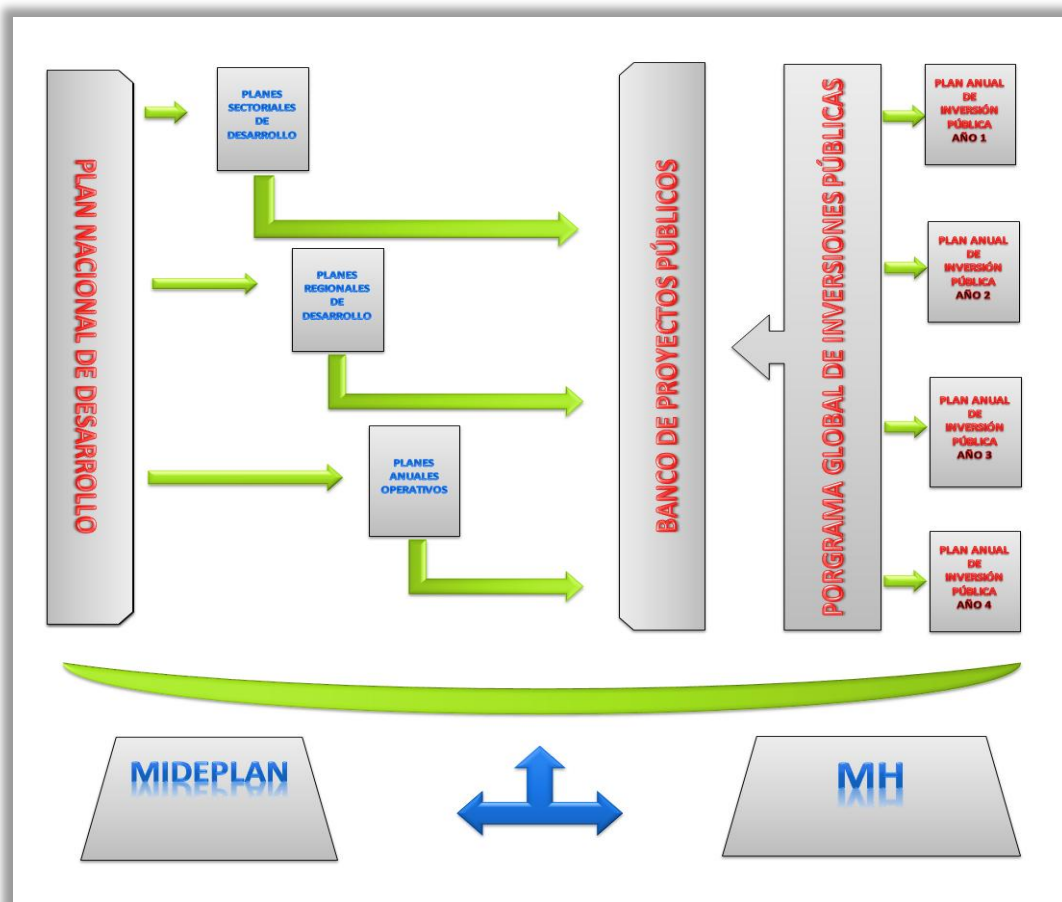
Así las cosas, el actual Sistema Nacional de Inversiones Públicas, conceptual y metodológicamente debe ser absorbido por el esquema del Sistema Nacional de Planificación; de hecho en la actualidad podríamos decir que es así, considerando que prácticamente el primero está plenamente incorporado en el segundo, cuando los mismos órganos y organismos participan indistintamente en ambos. De no hacerlo así, consideramos se incurre nuevamente en la disfuncionalidad de los Sistemas Administrativos Públicos, lo que supone el uso inadecuado e ineficiente de los limitados recursos públicos.

Hablar de un modelo integral de planificación del desarrollo con diferentes niveles como el aquí prospectivamente indicado, es hablar en sí de inversiones públicas en fiel cumplimiento y armonía con el artículo 9 de la Ley 5525. Entonces, más que una segregación, lo conveniente es que MIDEPLAN-MH formalicen y sistematicen un Banco de Proyectos Públicos que vendrán a sostener el cumplimiento efectivo del PND, lo cual se plasma en un Programa Global de

Inversiones Públicas, el cual resulta ser la manifestación programático-presupuestaria más clara y puntual del PND durante la vigencia del mismo. El siguiente modelo ejemplifica lo señalado.

Esquema 3:

Ligamen entre la planificación presupuestaria y las inversiones públicas en Costa Rica



Fuente: Elaboración propia

4.3. El Sistema Nacional de Evaluación

El Sistema Nacional de Evaluación (SINE) es actualmente normado mediante el Decreto Ejecutivo 35755-PLAN, el cual, dentro de sus Considerandos, hace alusión directa a la Ley de Planificación Nacional, al PND y a la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, lo que nos lleva a tener como marco constitutivo para dicho Sistema los mismos alegatos fundacionales del Sistema Nacional de Planificación, y por supuesto del modelo integral de planificación presupuestaria. Tanto así que al igual que en los anteriores Sistemas analizados en el presente Objetivo Específico, los actores participantes son casi los mismos, con excepción de las Contralorías de Servicio, las cuales son incluidas en este último.

El monitoreo y evaluación de políticas públicas, planes, programas y proyectos de impacto en el desarrollo nacional parecen ser la piedra angular del SINE; no obstante, el mismo articulado del decreto antes referido genera lagunas sobre el abordaje que se realizará en materia evaluativa, ya que no menciona a través de cuáles mecanismos lo hará e, igualmente, obsta hacer referencia alguna a la planificación presupuestaria, o sea, al papel que juegan los presupuestos públicos para lograr sistematizar el modelo planificador del desarrollo (ligamen Plan-Presupuesto).

Consideramos que tales ausencias se traducen en inacción gubernativa, así como en disfuncionalidad colectiva por parte del aparato estatal costarricense, y por lo tanto en la dispersión de los limitados recursos públicos, sean estos humanos, técnicos o presupuestarios.

La conformación de Sistemas en demasía, de un archipiélago diríamos, no es correlato de esfuerzo por mejorar el accionar administrativo-burocrático, y mucho menos, de lograr alcanzar productos tangibles en materia de desarrollo nacional bajo criterios de eficiencia y eficacia. Esto lo argüimos, en razón de la más reciente publicación de MIDEPLAN bajo el alero del SINE: el Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de gobierno (2012), el cual no hace mención alguna al PND como marco orientador, direccionador, movilizador de recursos y evaluador para el desarrollo nacional. En otras palabras, no se indica y orienta a las instituciones públicas sobre el cómo evaluar y reorientar puntualmente su accionar en razón explícita de conceptos y elementos sistémicos como: PND, Planes Sectoriales, Planes Regionales, Directrices (Políticas Públicas), Metas (Proyectos Públicos), Tipos de Medios (Presupuestos Públicos).

Ciertamente, el último de los principios del Proceso Administrativo: la Evaluación, resulta de vital importancia para generar un alto en el camino por parte de todos los actores gubernativos (órganos y organismos burocráticos), con la firme intención de determinar cuáles de sus acciones fueron alcanzadas en razón de lo plasmado en el apartado planificador correspondiente: Plan Regional, Plan Sectorial, PAO o Presupuesto, en total apego al PND y a la *Actividad* del ente al que dirigen o representan. En última instancia, debería poderse determinar las causas que atentaron o impidieron el logro de tales acciones, buscando, correlativamente, generar medidas correctivas y reorientar recursos; y en último caso, modificando lo prescrito en el esquema planificador. En esa línea, lleva razón la CEPAL al argüir: “*Lo que un buen sistema de evaluación esperaría es disponer de pocos pero buenos indicadores que la ciudadanía y los grupos de interés pudieran hacer un seguimiento y una validación respecto del cumplimiento de las promesas*” (2011, p.53).

Por lo tanto, si los instrumentos y propuestas diseñadas por los responsables del SINE y MIDEPLAN como un todo, no están orientados a concretar los avances y logros diseñados a lo interno del esquema planificador costarricense, máxime cuando se comprometen recursos presupuestarios, entonces no existe razón de ser para la continuidad de un apéndice segregado como aparenta ser el SINE, sobre todo cuando tal y como lo indicáramos para el caso del Sistema Nacional de Inversiones Públicas, conceptualmente lo adecuado sería hablar de un Subsistema dependiente del Sistema Nacional de Planificación.

El ayuno de consideraciones políticas, administrativas, jurídicas, conceptuales y metodológicas en lo producido por el SINE, las cuales deberían estar totalmente determinadas por aquellas que definen y circundan al esquema planificador costarricense, y no de naturaleza circunstancial y asistémica, es una muestra más de que existe una necesidad latente e impostergable para que el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro de Planificación Nacional y Política Económica), replanteen el accionar de esa cartera ministerial, no sólo por lo plasmado en la Ley de Planificación Nacional 5525, sino ahora también sumándole lo indicado en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

5. INSTRUMENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DE DIRECCIÓN GUBERNATIVA QUE EMPLEA ACTUALMENTE EL PODER EJECUTIVO PARA COORDINAR EL DESEMPEÑO UNITARIO Y COHERENTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE SUS PRESUPUESTOS.

La gama de instrumentos técnico-administrativos dispuestos por el Presidente de la República y por los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Hacienda, al actuar conjunta e indivisiblemente, deben enfocarse en el correcto direccionamiento de las instituciones públicas hacia el desarrollo nacional. Esto es posible por medio de la programación presupuestaria, o sea, el alineamiento del Plan con el Presupuesto; y hablar de Plan lleva a referirse al modelo de planificación para el desarrollo presentado en forma resumida en el Esquema 1 y ampliado debidamente en el Capítulo de Propuesta.

Desde ese punto de vista, los instrumentos de dirección gubernativos deben orientar sobre dos aspectos o fases consustanciales e interrelacionadas: **a)** cómo elaborar adecuadamente el PND y sus respectivos niveles de desagregación: Planes Sectoriales de Desarrollo, Planes Regionales de Desarrollo y Planes Anuales Operativos, los cuales para la presente investigación hemos denominado como apéndices de segundo, tercer y cuarto grado respectivamente; **b)** cómo formular los presupuestos públicos teniendo como base política, jurídica, administrativa y conceptual el PND y sus desagregaciones.

a) Instrumentos para orientar en la formulación del PND y sus niveles de desagregación.

Hasta la fecha de concreción de la presente investigación, el instrumento de dirección más claro resulta ser la Directriz 001-MIDEPLAN del 01 de junio del 2010, denominada Directriz General por considerar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014.

Algunas de las falencias detectadas en esa directriz son las siguientes:

- Si bien menciona los planos Regional y Sectorial del desarrollo, no aclara que estos son posibles de materializar y amalgamar con el PND por medio de “Planes”, los cuales tendrían un hilo conductor común si uno dictamina u orienta al otro por medio de Políticas Públicas (Directrices), ya que lo que se busca es establecer Metas (Proyectos Públicos) y Tipos de Medios (Presupuestos Públicos). En otras palabras, se detecta un vacío conceptual y metodológico que afecta directamente el esquema planificador nacional.
- Se presenta una mención timorata sobre “Política”, no amalgamada con lo que podría definirse como “Política Pública” y más aún con “Directriz”, según las prescripciones de Meoño Segura. Lo anterior se agrava cuando se genera la instrucción por medio de la directriz de marras, de que cada Sector comprenderá como máximo 3 Metas Sectoriales, lo cual riñe con la verdadera noción del desarrollo nacional, siendo que cada Sector puede, según la Constitución y la cantidad de normas vigentes, aglutinar indeterminada (*N*) cantidad de oportunidades para el desarrollo o necesidades poblacionales, por lo que restringirlas a únicamente 3 es no sólo dar la espalda al marco jurídico vigente, sino también renunciar sin mayor fundamento y consideración al cumplimiento de las responsabilidades depositadas en el Sistema de Administración Pública.
- Se funde y confunde la acepción de Acción Estratégica con Programas o Proyectos, lo cual no tendría mayor cimiento teórico-conceptual propio de las Ciencias de la Administración.

- Se encarga al Ministerio de Hacienda y a la Contraloría General de la República, el aseguramiento de que en las aprobaciones presupuestarias se asignen los recursos necesarios para la ejecución de las metas y acciones estratégicas del PND. No obstante, lo anterior es responsabilidad en primera instancia de cada Ministro Rector de Sector; posteriormente, el binomio MIDEPLAN-MH debe ejercer vigilancia irrestricta de ello, comunicando al Presidente de la República las desatenciones detectadas, a fin de aplicar el régimen de responsabilidad instituido en la Ley LAFRPP y en la LGAP. Si bien a la Contraloría General le corresponde aprobar o improbar los presupuestos de las instituciones descentralizadas, ya fue aclarado de que no es el primer filtro, aún y a pesar de que por medio de sus facultades constitucionales sobre la Hacienda Pública pueda tomar acciones para enderezar lo que corresponda. Dicho enderezamiento inicia al llamar la atención al Poder Ejecutivo por el no cumplimiento por parte de la instancia descentralizada, de las directrices emitidas por aquel.
- Esta directriz tampoco toma consideración de los Principios del PND estipulados en la Ley 8131, ni orienta sobre la correcta operacionalización de estos, principalmente del Principio de Integridad, el cual consideramos potencia la inclusión inmediata y sostenida de lo Regional y Sectorial como basamentos indispensables en la esquematización del desarrollo nacional.

b) Instrumentos para orientar la formulación presupuestaria pública con base en el PND.

Hasta la fecha de concreción de la presente investigación no se vislumbran instrumentos de dirección gubernativa bajo la adecuada estructura de la Directriz Gubernativa; más bien, los instrumentos se han restringido a los siguientes:

- Las Directrices Generales de Política Presupuestaria para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- Los Procedimientos para la aplicación y seguimiento de la Política Presupuestaria de las entidades públicas, ministerios, y demás órganos.
- Las Directrices y Regulaciones Generales de Política Salarial, Empleo y Clasificación de Puestos para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- Los Procedimientos para la aplicación de las directrices y regulaciones generales de política salarial, empleo y clasificación de puestos para las entidades públicas, ministerios, y demás órganos según corresponda, cubiertos por el ámbito de la Autoridad Presupuestaria.
- Las Directrices Técnicas-Metodológicas para la formulación presupuestaria.

Los cuatro primeros son emitidos por Decreto Ejecutivo y las últimas mediante Circular, lo cual no es lo adecuado, ya que si bien la Sala Constitucional (2002) ha dado como válido la generación de *Directrices* por medio de Decretos Ejecutivos, ciertamente estamos ante instrumentos jurídico-administrativos disímiles.

Valga agregar que cuando se encontraba vigente el Decreto 14184-PLAN denominado “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial”, el mismo aclaraba en su artículo 41 lo relativo a las Directrices emitidas por el Presidente de la República, el Ministro respectivo con aprobación del primero, o ambos actuando como Poder Ejecutivo. Lo anterior acuerpa nuestro criterio sobre instrumentos de dirección disímiles.

Y es que la LGAP es aclarativa cuando menciona que la forma en la cual el Sistema de Administración Pública puede y debe actuar conjunta y sistémicamente, será mediante la dirección que ejerza el órgano público respectivo (Poder Ejecutivo) para ordenar la *Actividad* del otro (Instituciones Públicas de la Administración Central y Descentralizada), lo cual se enmarcará en una relación de confianza incompatible con órdenes, instrucciones y circulares.

Contextuando lo anterior con la naturaleza de la presente investigación, bien puede afirmarse que el Poder Ejecutivo puede aplicar el régimen de responsabilidad instituido en la LGAP por desacatar directrices presupuestarias que busquen alinear los Presupuestos Públicos (Tipos de Medios) con la concreción efectiva del PND y sus respectivos Proyectos Públicos (Metas). Ello puede devenir en la separación de Ministros, Viceministros, Presidentes Ejecutivos, miembros de Juntas Directivas de instituciones descentralizadas, Gerentes y cualquier otro funcionario que desacate sin argumento válido ese direccionamiento programático-presupuestario.

Por otro lado, ninguno de los instrumentos citados al inicio del presente apartado evidencia una ligazón manifiesta y contundente del Plan-Presupuesto, con visión clara en el modelo planificador para el desarrollo previamente visible en los Esquemas 1 y 3. Súmesele lo apuntado por el ente contralor en su Informe DFOE-SAF-21-2007: *“Las Directrices Técnicas y Metodológicas para la Formulación del Presupuesto Nacional 2008 emitidas por el Ministerio de Hacienda, no hacen ningún tratamiento especial del tema de la programación y presupuestación de acciones regionales, estableciendo básicamente una vinculación global entre los POI’s y el PND”* (2007, p.16).

El cuestionario aplicado a los sujetos de información contemplaba las preguntas 3.1, 3.2, 3.4 y 5, las cuales atendían la necesidad investigativa de conocer la noción de dichos sujetos sobre la forma y los mecanismos para ejercer dirección gubernativa, encuadrando esta dentro de la dinámica Plan-Presupuesto a nivel

tanto de la Administración Central como de la Descentralizada. Todos detentan una noción bastante clara sobre la forma y mecanismos de ejercer la dirección gubernativa, a pesar de que varios de ellos también funden y confunden los términos: Directrices, Lineamientos y Reglamentos, por lo que al final, termina por no ejercitarse integral y debidamente la Rectoría o Dirección Gubernativa, y los presupuestos públicos acaban por no ser un derivado del PND, ni de sus apéndices de segundo, tercer y cuarto grado: Planes Sectoriales, Regionales y Anuales Operativos, respectivamente.

Llegados a este punto, debe considerarse el hecho de que para brindar mayor orientación sobre los hallazgos de esta investigación, mediante Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H se creó la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo. La misma, según el artículo 2 de ese Decreto, tiene como objetivo:

(...) coordinar y facilitar la uniformidad de los lineamientos e instrumentos que permitan la planificación, programación y evaluación de la gestión de ejecución presupuestaria, de conformidad con los alcances establecidos en las regulaciones del artículo 4, 55 y 56 de la Ley de la Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, y en sus distintos niveles: estratégico, sectorial e institucional. Las medidas de unificación tomarán en cuenta el uso de información fidedigna y la simplificación de trámites.

Existe así un órgano técnico de inter-coordinación MIDEPLAN-MH, que a todas luces tiene la responsabilidad de asesorar al ápice político-jerárquico sobre la forma en que todos los instrumentos políticos, jurídicos, administrativos y técnicos, reflejan ese engarce Plan-Presupuesto. Precisamente en torno a esa Comisión consultamos a los sujetos de información, y prácticamente la mayoría no tiene una noción clara sobre las responsabilidades de la misma, mucho menos de los productos vertidos para lograr la sistematicidad de la planificación presupuestaria costarricense.

Solamente el Viceministro de Hacienda ahondó en lo relativo a la Comisión, que según su opinión debería evitar la duplicación de esfuerzos y que los instrumentos de verificación sean coherentes, que no ahoguen a las instituciones públicas.

Pero dicha respuesta pasa por alto que el Presupuesto Público atraviesa una serie de fases, y en todas ellas el binomio MIDEPLAN-MH debe fungir como vigilante y garante de que los presupuestos públicos se encuentran plenamente alineados con los planes, políticas y proyectos gubernativos, en ese orden descendente.

Se considera que los artículos 3, 4 y 7 del decreto anterior son de amplísimo alcance, para así contar con un órgano técnico destinado a valorar constantemente los instrumentos de dirección gubernativa que permiten encauzar a todo el andamiaje de la planificación presupuestaria en Costa Rica hacia el desarrollo nacional, sin distingos entre la Administración Central y la Descentralizada.

Podría agregarse que los productos prospectivos de esa Comisión deben estar armonizados con el Marco Teórico-Conceptual que delinea la planificación para el desarrollo nacional, tal y como el aquí explicitado. Igualmente, la misma Comisión debería incorporar en su conformación a los Viceministros de los entes ministeriales que constituyen la Autoridad Presupuestaria, lo que agregaría unicidad a los instrumentos de dirección, planificación, organización, control y evaluación que intervienen en la gestión de los planes, proyectos y presupuestos públicos, al haber una comunicación de doble bucle entre Ministros-Viceministros y niveles operativos o ejecutores.

6. CAPACIDAD FISCALIZADORA Y DE APOYO POLÍTICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RAZÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

El basamento sobre las potestades y responsabilidades de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización de la Hacienda Pública lo encontramos primeramente en la Constitución Política, y más explícitamente en su Ley Orgánica 7428 y en la Ley LAFRPP.

A partir de las anteriores, el ente contralor puede y debe desplegar todo un modelo integral de fiscalización de los recursos públicos, que a su vez debe estar en función del modelo planificador del desarrollo nacional, coadyuvando a los Poderes Ejecutivo y Legislativo a orientar su accionar en razón de los derechos de los habitantes y las necesidades poblacionales. El término coadyuvar lo utilizamos, considerando que la Contraloría no debe manejarse siempre bajo un papel represivo, sino más bien como coadyuvante; claro que su orientación varía dependiendo del Poder al cual se dirija, en tanto que el Ejecutivo dirige, planifica, organiza, controla y evalúa administrativamente al Sistema de Administración Pública para materializar el desarrollo nacional; mientras que el Legislativo, sobre todo por medio de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios y la Comisión de Ingreso y Gasto Público, realiza control político de ese proceso administrativo dispuesto para materializar el desarrollo.

Con base en lo anterior, se aclara el panorama de que el marco jurídico vigente debe ser abordado conexivamente para no dejar cabos sueltos en materia de fiscalización de los recursos públicos dispuestos en los presupuestos de cualquiera de las instituciones públicas costarricenses. Por ejemplo, el artículo 18 de la Ley Orgánica de la Contraloría (LOCGR) establece en lo que nos interesa lo siguiente:

La Contraloría General de la República examinará y aprobará, total o parcialmente, los presupuestos de la Administración, conforme lo determina el artículo 184 de la Constitución Política; los de los entes que por ley deban cumplir con tal requisito y los de las empresas públicas de cualquier tipo, salvo ley especial en contrario respecto de estas.

La Contraloría General de la República fiscalizará que esos presupuestos sean organizados y formulados para cada ejercicio, de conformidad con las prescripciones técnicas y con los planes de desarrollo o, en su defecto, con los lineamientos generales de política del desarrollo nacional, según la jerarquía de tales planes y lineamientos.

Entonces, ese artículo se acopla perfectamente con el 4 de la Ley 8131, la cual se acopla a su vez con las funciones del Jarca de MIDEPLAN y propiamente con toda esa estructura ministerial enfocada a la detección de oportunidades para el desarrollo, derechos de los habitantes y solución de necesidades poblacionales con soporte en la Ley 5525.

Bajo esas consideraciones, se demuestra la necesidad de llevar a cabo no sólo valoraciones presupuestarias que terminarán en aprobaciones o improbaciones presupuestarias, sino también la realización de Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, Informes de Fiscalización atinentes a los recursos públicos, la emisión de una Memoria Anual según el artículo 32 de la LOCGR y, concomitantemente, lograr la emisión de instrumentos técnico-normativos que orienten y obliguen a las instituciones públicas a encuadrar su accionar administrativo al ligamen Plan-Presupuesto, verbigracia: el modelo planificador para el desarrollo nacional aquí explicitado y adelantado en los Esquemas 1 y 3; ya que del artículo 18 transcrito se colige que la Planificación Presupuestaria ostenta diferentes niveles o grados jerárquicos, y que los presupuestos operacionalizan estos en su respectiva medida.

Todo el modelo fiscalizador, o sea, las valoraciones presupuestarias, los informes recomendativos y de fiscalización, la emisión de la Memoria Anual y la generación de instrumentos orientativos, deben activarse y desarrollarse en total armonía con el Marco Teórico-Conceptual del desarrollo nacional costarricense, ya que de lo contrario el mismo ente contralor abonaría al desempeño asincrónico del Sistema de Administración Pública, y las evaluaciones por él realizadas quedarían en abstracto.

Varios de los anteriores documentos analíticos fueron motivo de análisis de contenido para la presente investigación, y ubicamos los siguientes hallazgos en forma desagregada.

6.1. Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

En el presente detalle analítico se han abordado los Informes para el periodo 2007-2012, arribando a conclusiones variopintas.

a) Informe para el Proyecto Presupuestario 2007:

Uno de los aspectos más significativos y necesarios de extraer resulta en la siguiente indicación:

No obstante, en el proceso de formulación del proyecto bajo estudio no se contó con el Plan Nacional de Desarrollo, con un plan nacional de inversiones públicas ni con una política de endeudamiento público a mediano y largo plazo formalmente establecidos que sirvieran de base a tal proceso, si bien el Gobierno está emprendiendo acciones para disponer de estos elementos en los próximos meses (CGR, 2007a, p.5).

Bajos tales parámetros, la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República es absolutamente inconstitucional, ya que no tiene como fundamento la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública como lo es el PND y sus apéndices de segundo, tercer y cuarto grado; esto aplica, claro está, tanto para la Administración Central como para la Descentralizada, bajo el alero del artículo 188 de la Constitución Política.

Nos encontramos entonces en un punto de quiebre, ya que la Contraloría no asume como válido el ligamen Plan-Presupuesto, ya que de otra forma habría hecho uso de su fuerza constitucional, recomendando a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios improbar el proyecto presentado por el Poder Ejecutivo, hasta no alinear el mismo con el PND del Gobierno anterior, para tener al menos un elemento mínimo por medio del cual orientar y movilizar los recursos presupuestarios con base en un documento planificador.

El desánimo de la Contraloría por reconocer el ligamen Plan-Presupuesto se acentuó al indicarlo siguiente:

La existencia del Plan Nacional de Desarrollo no es garantía de desarrollo económico y social; ya se ha evidenciado en las Memorias Anuales de esta Contraloría una limitada vinculación del gasto público y de las acciones de las entidades públicas respecto a las acciones estratégicas del Plan Nacional de Desarrollo. Por otra parte, resulta vital la existencia de un programa nacional de inversiones públicas que, en el contexto del Plan Nacional de Desarrollo, permita jerarquizar y priorizar dichas inversiones, y determinar la forma de financiarlas (CGR, 2006, p.6).

La tesis sobre la que ha girado esta investigación se decanta por proclamar al PND como ese gran marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, el cual consta de niveles de desagregación: Planes Sectoriales de Desarrollo, Planes Regionales de Desarrollo y Planes Anuales Operativos, los cuales hemos denominado como apéndices de segundo, tercer y

cuarto grado, respectivamente. Por lo tanto, no lleva razón la Contraloría e incurre en una valoración espuria, la cual tiene como efecto multiplicador la asesoría sesgada al Poder Legislativo. No asombra entonces, que varios de los presupuestos públicos aprobados mediante ley, no tengan vinculación sólida con las oportunidades para el desarrollo y las necesidades poblacionales. Más aún, la misma Contraloría entra en contradicción, al apuntar que resulta vital la existencia de un programa de inversiones públicas en el contexto del PND, así que la lógica nos anuncia que no podría haber inversiones sin plan.

También en este Informe la Contraloría inicia su propuesta de reforzar el costeo de las acciones y funciones públicas, sin parar mientes en la necesidad previa de instalar y ejercitar un Clasificador Sectorial, el cual apunte la distribución presupuestaria y el consiguiente control y evaluación de los recursos, en una clara distribución según la segmentación de todas las instituciones que por su *Actividad* confluyan en un mismo accionar administrativo para el desarrollo.

Como aspecto positivo reconocemos la llamada de atención generada sobre el grado de especificidad con que se plantean los rubros presupuestarios, ya que *“...se observa una disminución notable en el grado de detalle con que se consignan las partidas autorizadas de gasto, por la ausencia de lo que se ha denominado las coletillas en una importante cantidad de casos. Sobre este punto, la doctrina reconoce una dificultad en la definición del grado de detalle y de información que debería contener el presupuesto.”* (2006, p.6).

b) Informe para el Proyecto Presupuestario 2008

Para este informe la Contraloría cuestiona la asignación de recursos para entes ministeriales como:

- Ministerio de Seguridad Pública:

Al no contarse con un parámetro objetivo referido a la cuantía de recursos que debe dedicar el Gobierno de Costa Rica para garantizar niveles óptimos de seguridad ciudadana y la prevención de la delincuencia, y como se ha indicado, no es posible sacar conclusiones válidas, en términos de eficacia, eficiencia y sobre el alcance que tienen las asignaciones presupuestarias que contiene el proyecto de ley para el MSP... (2007a, p.137)

- Ministerio de Salud:

No fue posible analizar la vinculación del presupuesto del Ministerio con el Plan Nacional de Desarrollo (MAPI), ni con el Plan Operativo Institucional 2008, por cuanto tal y como lo indica el Ministerio de Hacienda, en la exposición de motivos el MINSA no remitió en su oportunidad la información pertinente (2007a, p.143).

- Ministerio de Agricultura y Ganadería:

El bajo protagonismo de la Secretaría de Planificación del sector y la ausencia de un plan estratégico redundan en falta de claridad de las prioridades sectoriales y operación en forma desintegrada y bajo esquemas de descoordinación; además, existe una red de estructuras paralelas (órganos, fideicomisos y empréstitos) que generan duplicidad de funciones y un uso ineficiente de los recursos públicos, todo lo cual ha impedido una adecuada rendición de cuentas y una evaluación efectiva de la gestión ministerial (2007a, p.12).

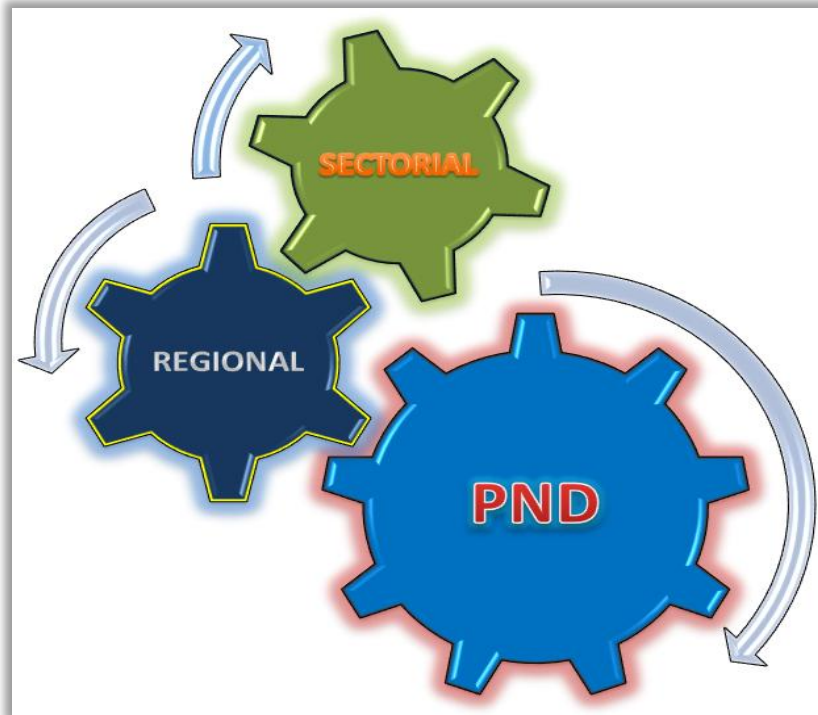
- Ministerio del Ambiente y Energía:

(...) la Contraloría considera oportuno que la Asamblea Legislativa valore la necesidad de exigir, de previo a la aprobación de la Ley de presupuesto, que las autoridades del MINAE y del Ministerio de Hacienda, justifiquen la factibilidad jurídica y operativa del cambio propuesto, así como la evaluación y análisis, de la estructura administrativa del SINAC, que garantice la debida administración de los recursos y la capacidad para realizar oportunamente los procesos de contratación de bienes y servicios... (2007a, p.11).

En este Informe la Contraloría hace eco de la intención del Poder Ejecutivo por avanzar hacia una gestión presupuestaria orientada a resultados, lo cual debe cuestionarse, al no reconocer sólida y decididamente ninguno de los dos Poderes: el Ejecutivo y el Legislativo, que el modelo planificador se compone de diversos grados como lo son los Planes Sectoriales, Regionales y Anuales Operativos, los cuales convergen en la generación de Proyectos Públicos (Metas) y consiguientemente en Presupuestos Públicos (Tipos de Medios). Todo ese encadenamiento debe no sólo ser lógico y factible, sino que, indispensable e irrompible para lograr el desarrollo nacional. Por lo tanto, consideramos que debe ser la norma y no la excepción en materia de proyectos de presupuesto y por supuesto, de su adecuada valoración. Precisamente, esos grados o niveles planificadores funcionan como piñones de un gran engranaje del desarrollo, el cual ejemplificamos mediante la figura siguiente:

Esquema 4:

Engranaje para el desarrollo según niveles de planificación



Fuente: Elaboración propia

En concordancia con lo anterior, elogiar el cambio en la estructura programática del anteproyecto presupuestario al incluir ahora parámetros como: misión, productos, usuarios, beneficiarios, objetivos estratégicos del programa, indicadores de resultados y de gestión, etc., es incurrir nuevamente en una valoración laxa e inconexa, en la cual todos los anteriores no son aditamentos de una parte sistémica y palpable como lo son los Presupuestos Públicos, precisamente, cuando el mismo Informe aquí analizado señala lapidariamente: *“sin embargo, uno a uno no se pueden identificar los recursos asignados a las 135 acciones estratégicas del PND, información que no está incorporada en la metodología de programación del Ministerio de Hacienda, por lo que debe en este sentido tomar acciones al respecto”* (p.8).

Como corolario, se tiene por plasmada una dificultad evidente en el proceso de rendición de cuentas y de evaluación de resultados sobre la gestión institucional de todo el aparato estatal cubierto bajo el alero del Presidente de la República, añadiendo ahora al Poder Legislativo en todo su conglomerado, al abonar al desempeño asistémico de aquel aparato, pues incurre en revisiones coartadas del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Un detalle interesante es que se acepta sin mayores condicionantes el giro del MEP por ¢3.043 millones a la Fundación Omar Dengo, sin que el PND haga mención alguna al trabajo conjunto entre esas entidades, lo cual conlleva a indicar que la Contraloría General de la República no toma como condicionante único y exclusivo para el giro de recursos públicos al PND. Se detecta entonces la posibilidad de que una gran cantidad de recursos públicos no tengan como derrotero el desarrollo nacional, tal y como el monto global detectado en esta investigación y así presentado previamente en el Gráfico 6.

c) Informe para el Proyecto Presupuestario 2009

Para el proyecto presupuestario del 2009 la línea de acción es similar a los anteriores, cuestionando laxamente algunos rubros presupuestarios, pero dando por buenos otros sin mayor reparo, aun y cuando las argumentaciones para ellos no tuvieran asidero en el PND.

En esa línea se tiene el giro de recursos por parte del Ministerio de Salud para la Asociación de Rehabilitación y Restauración Integral Teen Challenge de Costa Rica, y otra para la Asociación Cruz Roja Costarricense. Cabe entonces preguntarse: ¿qué clase de revisión conjunta del anteproyecto realizan MH-MIDEPLAN?, e igualmente, ¿cuáles acciones lleva a cabo la Contraloría General para enderezar la situación detectada? Lastimosamente, la respuesta a ambas

interrogantes sería negativa, considerando que todas las instancias apuntadas no generaron mayores acciones correctivas según sus respectivas responsabilidades.

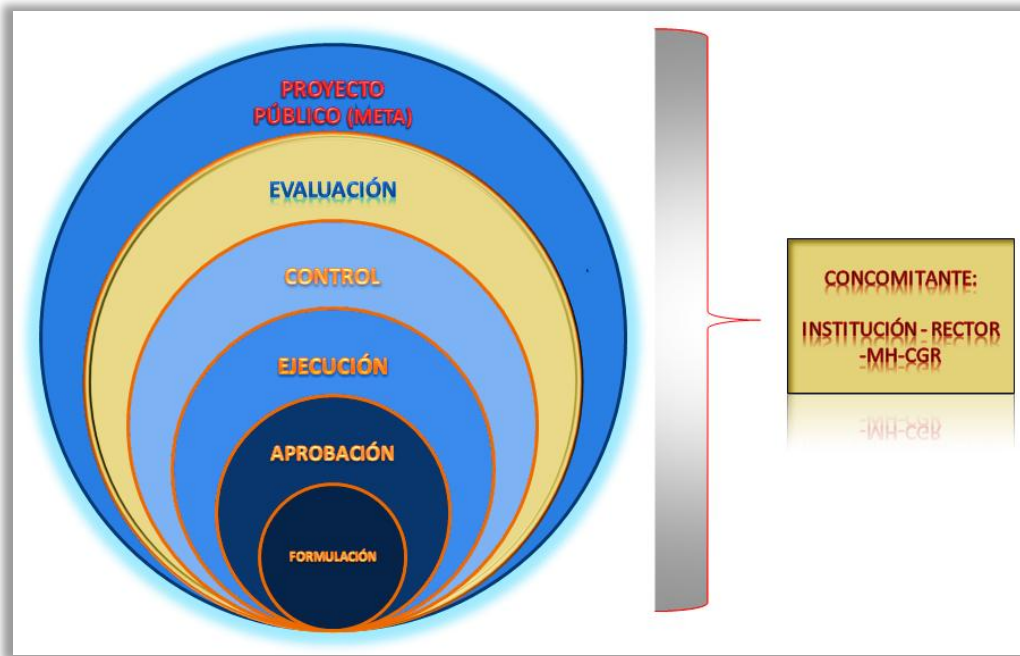
Para el caso exclusivo del Ministerio de Agricultura y Ganadería se aborda y desarrolla el tema del Plan Nacional de Alimentos (pp.128-129), pero no se cuestiona la forma de segregar los montos presupuestarios que apoyan a este en el PND, lo que diluye la posibilidad de cuantificar y cualificar el cumplimiento de las metas y de los indicadores que pudieren establecerse al respecto.

La Contraloría incluso desatiende el verdadero Proceso Presupuestario del Sector Público instituido mediante el Decreto Ejecutivo 33446-H, contraponiendo en su defecto un esbozo de Proceso Presupuestario orientado a resultados (2008, p.17). Sobre la propuesta de una gestión presupuestaria orientada a resultados, aclaramos en el acápite anterior que es merecedora de cuestionamientos, ya que no se reconoce sólida y decididamente por parte de los Poderes Ejecutivo y Legislativo que el esquema planificador se compone de diversos grados como lo son los Planes Sectoriales, Regionales y Anuales Operativos, los cuales convergen en la generación de Proyectos Públicos (Metas) y consiguientemente en Presupuestos Públicos (Tipos de Medios), y que toda esa panoplia da sentido, coherencia, amalgama y continuidad a las potestades gubernativas en función del desarrollo nacional.

En contraposición con el esbozo plantado por la instancia contralora, el Esquema 5 detalla lo que es realmente el Proceso Presupuestario costarricense en total amalgama con el Marco Teórico-Conceptual vigente, el cual, claro está, se nutre de las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que delinean lo tocante a la planificación presupuestaria para el desarrollo; en otras palabras, este Esquema resulta intrínseco de los Esquemas 1 y 3 anteriores.

Esquema 5:

Proceso presupuestario para el Sector Público costarricense



Fuente: Elaboración propia

d) Informe para el Proyecto Presupuestario 2010

Las consideraciones plasmadas para el proyecto del año 2010 continúan siendo carentes de articulación y engarce para con elementos propios e intrínsecos del esquema planificador del desarrollo, tal y como el reconocimiento de que la *Actividad* de las instancias públicas determina su agrupamiento en un Sector administrativo, y que esa misma actividad da pie a que las acciones que se incluyan en todos los niveles o grados de la planificación trasciendan del periodo gubernativo de 4 años.

Pocos son los elementos que despuntan como hallazgos evidentes y merecedores de comentario analítico, sobre todo cuando se detecta una aparente permisividad por autorizar de manera explícita las provisiones presupuestarias de entes ministeriales aunque el margen de coherencia entre estas y el PND sea casi imperceptible, por ejemplo:

- El MEP continúa con el giro de recursos a la Fundación Omar Dengo sin que el PND haga mención alguna al trabajo conjunto entre esas entidades; esto por un monto de ¢10.758,8 millones, aparentemente en el marco del Programa Nacional de Informática Educativa MEP-FOD-PRONIE.
- En el caso del MINAE, no se hace constar la remisión a la Dirección General de Presupuesto Nacional del dictamen de vinculación con el PND, el cual debe emitir MIDEPLAN.
- Se acepta la no aparición de asignaciones presupuestarias para que el Ministerio de Salud cumpla con la meta incluida en el PND de “Realizar 24 construcciones, 15 ampliaciones y 54 reparaciones de CEN-CINAI” y, por el contrario, sí rescata el órgano contralor el giro de recursos a entes como el Instituto Costarricense de Investigación y Enseñanza en Nutrición y Salud (INCIENSA), el Patronato Nacional de Ciegos (PANACI) y el Consejo Nacional de Rehabilitación (CNREE), aunque en ese mismo Plan Nacional de Desarrollo (2006-2010) no se incluyan acciones conjuntas entre el Ministerio y esos entes.
- La visualización de acciones o elementos ligados a un Plan Nacional de Inversiones es prácticamente nula. No obstante, en un apartado previo aclaramos que las inversiones públicas deben más bien constituirse en un Programa de cuatro años, tal y como se visualiza en el Esquema 3.

e) Informe para el Proyecto Presupuestario 2011

La Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República 2011 detenta la misma naturaleza que la del 2007: inconstitucional, ya que no fue formulada con sustento en el PND del Gobierno que asumió en el mes de mayo del 2010.

La Contraloría General de la República peca de omisión cuando no señala un incumplimiento tan evidente, el cual impacta sensible y negativamente la agenda del desarrollo nacional y la dirección política del Gobierno de turno. Más bien consideramos que explícitamente acuerpa la anterior situación, al única y sencillamente hacer eco de las indicaciones del Ministerio de Hacienda, indicándose:

La ausencia de un PND implicó que MIDEPLAN trasladará su proceso de verificación de la vinculación de las programaciones institucionales con el PND para inicios del 2011, según lo establecido en el artículo 2 de los Lineamientos técnicos y metodológicos de programación de ese período y la circular DM-251-10 remitida por la Ministra de Planificación a las instituciones. Asimismo, a raíz de esta situación, la DGPN del Ministerio de Hacienda (MINHAC) señala que “Para la programación presupuestaria del año 2011, los Órganos del Gobierno de la República, deberán considerar como mínimo el Plan de Gobierno,...La DGPN emitirá de ser necesario los lineamientos técnicos para ajustar la programación presupuestaria de los órganos del Gobierno de la República, a los efectos de atender lo dispuesto en la normativa supra” (2010, p.59)

Ante tal escenario, sería absolutamente imposible cumplir con el Principio Presupuestario de Programación consagrado en el artículo 5 de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, al no tener capacidad de ligamen entre el Plan y el Presupuesto; más específicamente, no podrían alinearse los respectivos renglones presupuestarios a las prioridades para el desarrollo detectadas por el Gobierno de turno, mismas que deben tener como derroteros los derechos de los habitantes y las necesidades poblacionales insatisfechas.

Por otra parte, se continúan solapando las asignaciones y aumentos presupuestarios para entes ministeriales, si bien las mismas fueron cuestionadas en el pasado. Tal es el caso del Ministerio de Seguridad, que continúa solicitando recursos para cumplir con su Meta de aumentar la cantidad de efectivos policiales, cuando la misma Contraloría en el Informe DFOE-PGAA-IF-19-2010 señaló la inexistencia de estudios que demuestren y justifiquen la cantidad óptima de efectivos policiales para aumentar los niveles de seguridad ciudadana (2010, p.108)

Finalmente, señala lapidariamente la Contraloría General de la República sin que evidenciamos en lo subsiguiente acciones correctivas derivadas:

Al respecto, se estableció que el presupuesto no contiene un mecanismo que relacione de manera expresa los distintos objetivos estratégicos-institucionales, con sus respectivos indicadores de resultados, de manera que se pueda comprender y analizar en forma fácil y precisa, cómo se van a alcanzar y medir cada uno de dichos objetivos, lo cual es un aspecto importante para efectos de la evaluación y seguimiento de los resultados deseados. Este aspecto había sido señalado por la Contraloría General en el Informe Técnico del Proyecto de Presupuesto 2010 (2010, p. 68).

f) Informe para el Proyecto Presupuestario 2012

El último de los períodos presupuestarios analizados por la Contraloría mantiene carencias profundas en relación con el modelo óptimo de planificación presupuestaria en Costa Rica, carencias que no impiden que el Proyecto de Ley de Presupuesto de la República pase a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios sin mayor suerte de freno al descontrol presupuestario.

Hasta este punto, no detectamos acciones tangibles por parte de la Contraloría por consolidar una capacidad fiscalizadora y de apoyo político fortalecida y sustentada en el Marco político, jurídico, administrativo y conceptual que permite un mejor desarrollo nacional en Costa Rica.

No detectamos propuestas o acciones para poner coto a lo anteriormente señalado, siendo que para este proyecto presupuestario se arriba a los siguientes descubrimientos:

- En el Informe de la Auditoría Interna del MEP 04-11, se señalan debilidades en la definición de políticas y procedimientos que garanticen el estado óptimo de los laboratorios de informática del MEP-FOD–PRONIE (2011, p.109). La pregunta obligatoria sería: ¿y qué hace la CGR al respecto, cuando ni siquiera nota que el vínculo MEP-FOD–PRONIE está excluido del PND?
- La Contraloría menciona y acepta implícitamente la asignación por parte del Ministerio de Salud al ICODER de ¢2.194 millones para el financiamiento de los Juegos Centroamericanos y ¢556,000,000 para los Juegos Deportivos Nacionales. Consideramos que tales eventos, por su envergadura nacional e internacional y su impacto para la calidad de vida de los costarricenses, deberían formar parte del esquema planificador y en los niveles correspondientes: global/nacional, regional y sectorial. Contrariamente, ambas acciones deportivas mencionadas son imperceptibles, al menos en el PND.
- Se da por legítima la inclusión de recursos al MOPT (Programa de Edificaciones Nacionales), para cumplir con la meta insertada en el PND de lograr 170 obras de infraestructura con equipamiento en CEN-CINAI; no obstante, el responsable de la misma es el Ministerio de Salud, por lo que a todas luces el ejecutor de los recursos debe ser este y no el MOPT.

- También se da por sana y correcta la mención en el Proyecto de Presupuesto 2012 de un Plan Nacional de Alimentos, el cual es de entero resorte del MAG, cuando ese plan no tiene cabida en el PND 2011-2014, como sí lo ubicáramos en el anterior (2007-2010).

Empero, nótese la indicación lapidaria de la Contraloría, la cual es fiel reflejo de lo señalado en otros Informes Técnicos, sin que tome medidas por ella misma, a pesar de que la Constitución Política, su Ley Orgánica y la Ley 8131 se lo permiten.

(...) se concluye que el proyecto de presupuesto 2012, carece de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos.

Esta situación ha venido siendo advertida por la Contraloría en años anteriores con ocasión de la emisión de su Informe Técnico de Presupuesto ante el trámite del proyecto de presupuesto en esa Asamblea Legislativa, y tales carencias en la formulación, han conllevado a que al final del período, el MINHAC no haya cumplido finalmente con lo dispuesto en el artículo 52 de la LAFRPP, respecto de brindar los elementos explicativos que debe contener el informe de evaluación, limitándose seriamente el proceso de rendición de cuentas. Ante tal situación, la Asamblea Legislativa debe prestar la mayor atención en el trámite de discusión y aprobación del proyecto de presupuesto (2011, p.88)

Tampoco atina la Contraloría a generar recomendaciones o alarmas a la Asamblea Legislativa, sea a nivel de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, o incluso a nivel del Plenario Legislativo, para que se exijan explicaciones y medidas correctivas al Poder Ejecutivo, donde el Presidente de la República y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, reorienten el accionar de todo el Sistema de Administración Pública por medio de los instrumentos de dirección gubernativa razonados en el objetivo de investigación anterior.

6.2. El caso del MOPT-CONAVI para el período 2007-2012

El tema de los presupuestos presentados a favor del CONAVI hemos querido presentarlo como un acápite separado, en razón del impacto que esa entidad ha tenido en los últimos tiempos en el panorama nacional, no sólo con motivo de los traspies en los que ha incurrido y que han tenido resonancia a nivel nacional como la Ruta 1856 o el denominado “Puente de la platina”, sino también en razón de lo que representa para lograr estándares de desarrollo nacional considerados aceptables para un país como Costa Rica, el cual puede lograr mucho en materia de comercio internacional e intercambio de mercancías, si logra tomar en serio su posición geográfica (forma parte del enlace continental entre dos grandes bloques como América del Norte y América del Sur, se encuentra contiguo al Canal de Panamá, la distancia para el acceso a los océanos Atlántico y Pacífico es relativamente corta, y se encuentra relativamente cercano a los Estados Unidos de América, considerada la primera potencia económica mundial).

La inversión en infraestructura vial no resulta antojadiza ni casuística en prácticamente ningún país del mundo, y la valoración concienzuda que se haga sobre los recursos presupuestarios que apoyan la misma más bien debe ser una máxima por parte de todos los sectores interesados: el Poder Ejecutivo como proponente, el Legislativo como fiscalizador político y la ciudadanía como usuaria y receptora de tal inversión.

Consideramos que la revisión presupuestaria aplicada por la Contraloría para el MOPT-CONAVI ha sido laxa e inconexa durante la totalidad del período analizado. Nótese por ejemplo lo indicado en el Informe para el Proyecto de Ley de 2007:

Un aspecto que preocupa a esta Contraloría General de cara a la ejecución oportuna del eventual portafolio de proyectos a desarrollar durante el año 2007, es si realmente existe una valoración por parte del MOPT o del CONAVI, al menos general, de la capacidad instalada con que cuenta el país (entendida como cartera de oferentes) para hacerle frente a esa gran cantidad de proyectos que eventualmente tendrán que ser ejecutados (CGR, 2006, p.143).

Ante tales dudas, la Contraloría debe brindar un mayor y consistente apoyo político, no sólo trasladando la duda a la Asamblea Legislativa sobre la capacidad de ejecución presupuestaria que tendrá el CONAVI, sino que incluso debe ir a la raíz de la situación, solicitando a ese Consejo la metodología empleada para considerar sus necesidades presupuestarias y el alineamiento de las mismas para con lo plasmado en el PND y sus respectivos apéndices en caso de haberlos.

La Contraloría puede incluso recomendar a la Asamblea la aprobación condicionada del presupuesto, bajo advertencia de que en caso de no demostrar la verdadera necesidad de los recursos proyectados se actuará seguidamente con una rebaja presupuestaria durante el Ejercicio Económico en curso, o a más tardar en el siguiente; de lo contrario, la asignación presupuestaria se vuelve inercial, casuística y circunstancial, ajena a un verdadero entronque entre Plan-Presupuesto.

Para el proyecto de Ley de 2008, la Contraloría General de la República prácticamente repite su comentario con tintes de advertencia sobre *“...la capacidad instalada con que cuenta el país, tanto en la cartera de oferentes, como en la misma Administración, para hacerle frente a esa gran cantidad de proyectos que eventualmente tendrán que ser ejecutados”* (2007a, p.128).

Aclara además la Contraloría que los indicadores empleados por el MOPT-CONAVI no permiten medir directamente los efectos logrados en los usuarios o en la población objetivo como resultado de la provisión de un mejor servicio en materia de infraestructura de transportes, algunos relativos al porcentaje del total de la ruta Costanera Sur construida, o al porcentaje del total de puentes de la Red Vial Cantonal construidos y reconstruidos (2008, p.119).

Nuevamente, ante tales lagunas programático-presupuestarias la Contraloría queda en un letargo al no llegar más allá, pudiendo recomendar la improbación o aprobación condicionada del proyecto de presupuesto MOPT-CONAVI.

En lo relativo al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República del 2009, la Contraloría genera una aseveración que, bajo nuestra óptica, resulta indubitable de rescatar. Indica el Informe Técnico:

(...) es importante resaltar algunos de los hallazgos recién emitidos por este órgano contralor en torno a las inversiones de infraestructura del transporte incluidas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010 y que se plantean dentro del Informe N° DFOE-OP-3-2008 emitido por este órgano contralor el 27 de junio del 2008, donde se determinó que han existido inversiones en proyectos de infraestructura que no contaron con los estudios económicos y de factibilidad respectivos al momento de ser seleccionados y clasificados como estratégicos en el citado PND; otros mostraron poca o ninguna rentabilidad desde el punto de vista económico; algunos que fueron considerados como relevantes y de impacto no se planificaron; o si se hizo no cumplieron con el equilibrio intermodal que debe caracterizar a un eficiente sistema de transporte (2008, p.99).

De la anterior transcripción se logra entrever que el ente contralor tiene toda la capacidad, potestad y responsabilidad de valorar profunda e integralmente cualquier plan o proyecto relativo a la infraestructura de y para el transporte, desde los ángulos social, económico, técnico, etc., por lo cual no cabrían argumentaciones insostenibles de que ese ente no puede entrar a valorar y fiscalizar proyectos de carreteras, puertos marítimos y aéreos, por citar sólo

algunos, sea que se financien con recursos tributarios, empréstitos, o concesión de obra.

En los periodos subsiguientes, la Contraloría no puntualiza o enfatiza sobre falencias en cuanto a las previsiones presupuestarias del MOPT-CONAVI; no obstante, ha sido suficiente lo hasta aquí señalado para demostrar que por medio de los Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, se han podido abordar de manera más pormenorizada las previsiones presupuestarias que no necesariamente han concluido como proyectos tangibles de infraestructura de y para el transporte en el país. Únicamente se subraya la dificultad de establecer la concatenación entre los objetivos estratégicos y prioridades institucionales definidos por el MOPT en su Plan Operativo Institucional y las actividades necesarias para el ejercicio de la rectoría en su sector de manera tal que:

(...) deje clara la orientación del esfuerzo interinstitucional hacia el desarrollo de una infraestructura óptima, servicios de transporte articulados en todas las modalidades, estructuras sectoriales y ministeriales consolidadas, es decir, en una eficiente optimización en la inversión y administración de los recursos públicos que permita apoyar el desarrollo de los otros sectores de la economía (2008, p.).

6.3. Sobre las Memorias Anuales e Informes de fiscalización

Dichas Memorias e Informes de fiscalización deben terminar de acoplarse al Marco Teórico-Conceptual del desarrollo nacional aquí señalado, mismo que se decanta por las dimensiones política, jurídica y administrativa, configurando así el Sistema de Administración Pública para el desarrollo integral.

No es de recibo, por ejemplo, que la Contraloría General espere hasta el término de presentación de su Memoria Anual (1 de mayo de cada año) para ahí plasmar advertencias o alarmas técnicas sobre el funcionamiento y desempeño del Poder Ejecutivo en materia de planificación presupuestaria para el desarrollo nacional.

Igual tendríamos que referirnos a sus Informes de fiscalización, los cuales deben no solo vislumbrar por su integralidad teórica-conceptual en todas las dimensiones apuntadas supra, sino que también deben lograr impactar positivamente en la sistematicidad de la Administración Pública costarricense en todo su espectro.

Notamos una intermitencia en la consistencia con la cual la Contraloría ha señalado las falencias del Poder Ejecutivo en lo relativo a la planificación presupuestaria, ya que en ocasiones reconoce plenamente elementos circundantes como lo son los Planes Sectoriales y Regionales, o incluso la figura de la Rectoría Política, y en otras ocasiones tales nociones se ausentan totalmente del abordaje fiscalizador y analítico de ese ente.

6.4. Instrumentos orientativos

En cuanto a los instrumentos de corte orientador e igualmente de cumplimiento obligatorio por parte de todas las instancias públicas costarricenses, se rescata y destaca que los mismos han carecido en el pasado de consideraciones propias de la planificación presupuestaria inherentes al caso de Costa Rica.

Por ejemplo, el anterior Manual de normas técnicas sobre presupuesto que deben observar las entidades, órganos descentralizados, unidades desconcentradas y municipalidades, sujetos a la fiscalización de la Contraloría General de la República, estuvo vigente desde setiembre de 1988 hasta febrero de 2012, fecha en la cual se emiten las Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE, por lo cual puede afirmarse que se tardaron casi 25 años en poner a disposición del Sistema de Administración Pública un instrumento capaz de

contener y reflejar varios de los elementos imprescindibles en materia de planificación presupuestaria, tales como las dimensiones Regional y Sectorial del desarrollo.

A pesar de la larga espera, las Normas de referencia obviaron la inclusión de elementos determinantes, y podríamos entonces arribar, entre otros, a los siguientes hallazgos:

- La mención de los planes Sectoriales y Regionales es más que laxa, abstracta, sin capacidad de instruir a los jerarcas públicos o a los niveles burocráticos bajo su mando sobre cómo participar en esos planes de manera concreta, perceptible, y sobre todo, medible desde el ángulo financiero-presupuestario.
- No se alude al papel fundamental del Ministro Rector de Sector para guiar a las instituciones o programas bajo su dirección, a fin de alinear su desempeño presupuestario en total concordancia con el PND y sus apéndices.
- Consustancial con lo anterior, tampoco se hizo mención de ese respeto irrestricto que deben tener las instituciones y programas públicos a la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo por medio de las Directrices emitidas; es más, no se reconoce el valor de las mismas como instrumento válido y único para coordinar el desempeño del Sistema de Administración Pública hacia el desarrollo nacional.
- La alusión a criterios de eficiencia y eficacia no tiene relación alguna con las proposiciones de Meoño Segura, los cuales consideramos los más apegados a una realidad socioeconómica y administrativo-burocrática tan particular como la costarricense.

- No se reconocen los Proyectos Públicos como el fin último sobre el que cual debe descansar el engranaje de la planificación presupuestaria costarricense, a través de los cuales se puedan canalizar todos los recursos humanos, técnicos y presupuestarios bajo la tutela de las instituciones públicas. Igualmente, permiten articular de mejor forma las acciones fiscalizadoras sobre la Hacienda Pública, al poder la Contraloría enfocarse en un elemento sistémico sobre el cual convergen toda la otra gama de elementos propios de la Administración Pública como: los presupuestos, la dedicación del recurso humano, el control interno dispuesto, etc.

Las anteriores Normas no son los únicos instrumentos que ha emitido la Contraloría sobre los que hayamos detectado incongruencias. En esa lista debemos incluir:

- Los lineamientos generales que deben ser considerados por parte del Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes anuales operativos y presupuestos de los entes y órganos públicos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República, L-5-2004-CO-DFOE.
- Los lineamientos generales a considerar por parte del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en relación con la formulación de planes anuales operativos y presupuestos de los entes y órganos públicos, L-6-2004-CO-DFOE.

Por lo tanto, notamos un desánimo por parte del ente contralor por hacer su parte para así lograr el adecuado funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública en materia de planificación presupuestaria, así como de brindar un adecuado apoyo al Poder Legislativo en el momento de fiscalizar a dicho Sistema. Esto lo podemos afirmar no sólo en razón de los hallazgos indicados en líneas precedentes, sino también en el hecho de que el funcionario de la Contraloría General de la República entrevistado detenta un amplio conocimiento del tema de la planificación presupuestaria y del desarrollo nacional, habiendo participado incluso en la Comisión de Reforma Presupuestaria conformada por personeros de este ente, del Ministerio de Hacienda y del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. También fue parte del Área de Servicios de Administración Financiera, la cual dictamina los Informes de los ministerios de referencia.

CAPÍTULO IV.- CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

Una vez sobrepasada la etapa analítica anterior, en la cual se generó un abordaje de todas las fuentes de información empleadas y de los respectivos datos extraídos de las mismas, corresponde ahora concretar la serie de conclusiones y recomendaciones que coadyuven a solventar el problema de estudio planteado; todo esto, en total apego a la hipótesis de investigación planteada, y a los objetivos generales y específicos explicitados.

1. DIAGNÓSTICO SOBRE LA VINCULACIÓN DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA AL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO POR PARTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS.

1.1. CONCLUSIONES

Para lograr tener un panorama claro sobre la vinculación entre los presupuestos públicos y el Plan Nacional de Desarrollo, se procedió a analizar la serie de datos cuantitativos y cualitativos alrededor de los proyectos de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el periodo 2007-2012, específicamente para la muestra de entes ministeriales indicada en el apartado metodológico, pero que aprovechamos para reiterar: Ministerio de Seguridad Pública, Ministerio de Educación Pública, Ministerio de Salud, Ministerio de Ambiente y Energía, Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos, Ministerio de Agricultura y Ganadería y, finalmente, el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social.

Se buscó determinar a partir de los datos presupuestarios, los niveles totales y porcentuales de los recursos incluidos en los Presupuestos de la República y que tuvieran como base irrestricta el respectivo Plan Nacional de Desarrollo.

Para ello, se extrajeron los datos específicos para cada ente ministerial, pero no solo a nivel presupuestario, sino también a nivel de la estructura programática del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2010: “Jorge Manuel Dengo Obregón” y del siguiente 2011-2014: “María Teresa Obregón Zamora”.

Se pudo denotar que existen elementos programáticos como: Acciones Estratégicas, Objetivos y Metas que prácticamente se continúan entre un plan y el otro, según puede observarse mediante los Cuadros 1 y 2; esto a primera vista no sería algo negativo si se estuviera cumpliendo con la *Actividad* del ente, la cual da margen para que tales elementos programáticos perduren a lo largo de los años, en tanto se atienden necesidades poblacionales y oportunidades para el desarrollo que no acaban en un periodo tan corto, y por lo tanto, los presupuestos de los ministerios automáticamente se vuelven plurianuales.

No obstante, en algunos casos, por ejemplo del MEP y del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, la continuidad de sus acciones estratégicas son seriamente cuestionables, en razón de que no parecen acabar a lo largo de un periodo constitucional de 4 años, con la desazón de que el primero excedió por mucho las previsiones presupuestarias plasmadas en el primer PND 2007-2010, y el segundo ni siquiera incluyó alguna cifra presupuestaria para el cumplimiento de su meta durante todo el período analizado.

En los casos del MINAE, Ministerio de Salud y el MIVAH, la intermitencia en la inclusión de recursos presupuestarios para cumplir con sus obligaciones para con el desarrollo nacional ha sido la norma y no la excepción. El primero y segundo únicamente incluyeron recursos durante un Ejercicio Económico, mientras que el MIVAH si bien tuvo mayor constancia en la inclusión de recursos en los diferentes presupuestos sujetos de análisis, no logró cumplir con la estimación presupuestaria prevista, alcanzando apenas 14% de la misma.

Lo tocante al Ministerio de Seguridad Pública resulta trascendental, ya que ha logrado un sostenimiento incremental de sus recursos presupuestarios destinados a cumplir con las acciones estratégicas propias de los respectivos Planes de Desarrollo. A pesar de ello, dos consideraciones son dignas de rescatar:

- a) Existe una dificultad manifiesta por determinar el verdadero monto destinado a lograr el cumplimiento de la meta, infiriendo por nuestra parte que debería ser la subpartida 0 denominada “Remuneraciones”.
- b) Según aclaró la Contraloría General de la República, ese Ministerio no cuenta con estudios que determinen la cantidad necesaria de efectivos policiales que mejoren los niveles de seguridad ciudadana a nivel nacional, por lo cual los incrementos presupuestales deben a toda luz considerarse superfluos.

Los casos del Ministerio de Agricultura y Ganadería, y del MOPT-CONAVI, son similares al del MSP, al presentar una debilidad idéntica a nivel en su estructura programático-presupuestaria. Y es que según pudo demostrarse gráficamente, los recursos presupuestarios asignados a ambos en el período 2007-2012 han sido incrementales, muy a pesar de la imposibilidad manifiesta para determinar si los mismos se dirigen fielmente al cumplimiento del PND. Por lo tanto, tales incrementos deben considerarse superfluos en razón del desarrollo nacional.

Llegados a este punto, resulta imprescindible reiterar lo señalado por la Contraloría General de la República, en el sentido de que los proyectos de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el período 2007-2012 carecen de los elementos necesarios para poder contar con una base suficiente y completa para medir la efectividad de los programas, el costo unitario de los servicios y la eficiencia en el uso de los recursos, e igualmente se sigue sin mostrar expresamente la vinculación de los programas y partidas de los diferentes títulos presupuestarios al Plan Nacional de Desarrollo. Todo esto apunta a la

imposibilidad de determinar cuántos y cuáles de los recursos presupuestarios aquí analizados han finalmente podido aportar al mejor desarrollo nacional.

Con base en lo anterior, resulta absolutamente imposible determinar los niveles totales y porcentuales de recursos presupuestarios que destinan actualmente los entes ministeriales costarricenses hacia el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Otra conclusión a la que pudo arribarse, es que existe toda una gama de recursos presupuestarios principalmente ubicados a nivel de transferencias, los cuales no encuentran parámetro en razón de los PND considerados. Muchos de ellos se relacionan con organismos nacionales e internacionales, que es muy seguro que coadyuven con el logro del desarrollo nacional. No obstante, no se encuentran asomos de ese trabajo conjunto entre el ente ministerial y el respectivo organismo receptor de los recursos, lo que obliga a argüir que cualquier recurso presupuestario que se encuentre en esa condición no abona al mejor desarrollo nacional. El gráfico 8 permite observar la disparidad entre los recursos con aparente base en la planificación presupuestaria y sin ella.

Una conclusión neurálgica que consideramos se yuxtapone a todo lo anterior, es que no se tiene claro el esquema planificador del desarrollo costarricense, el cual permite presentar los Proyectos Públicos como el último eslabón de la planificación presupuestaria, hacia el cual apunten todos los recursos públicos, sobre todo los presupuestarios.

La técnica de Presupuesto por Programas o también denominada Programa Presupuestario, resulta ser un planteamiento que abarcó a toda América Latina a partir de los planteamientos de la Comisión Económica para América Latina de las Naciones Unidas (CEPAL), particularmente de su funcionario Gonzalo Martner.

Los Programas Presupuestarios consideramos son el último eslabón del esquema planificador nacional, y por ende los responsables finales por lograr no solo la formulación/generación de Proyectos Públicos, sino la adecuada formulación de los Presupuestos Públicos que permitirán en definitiva la concreción de los primeros, correlativamente al lograr la concreción exitosa de los mecanismos estratégicos de dirección gubernativa: Planes Sectoriales, Regionales y el propio PND.

Un factor también importante de destacar, es que otros espacios académico-científicos consultados para esta investigación, tal y como el desarrollado por el Programa Estado de la Nación y el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas de la Universidad de Costa Rica, denominado Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria, prácticamente no generaron un análisis y un aporte más diáfano y contundente sobre la vinculación Plan-Presupuesto en el país, limitándose únicamente a señalar lo siguiente:

Deficiente vinculación del presupuesto con las políticas nacionales de largo plazo (PND). Este aspecto ha sido ampliamente señalado en las Memorias anuales de la CGR. Existen debilidades importantes en la vinculación que debe existir entre los presupuestos de la República y las políticas nacionales establecidas en el PND (artículo 4 LAFRPP), lo cual, dificulta el control y la fiscalización a través de la evaluación por resultados, y a su vez la revisión en términos de eficiencia y eficacia en el uso de los recursos públicos (2012, p.33).

Entonces, conforme los datos cuantitativos y cualitativos presentados, y el consiguiente análisis de los mismos, así como de toda otra información atinente, se logra demostrar que el gasto público no está siendo correctamente dirigido al logro del desarrollo nacional, situación que a todas luces se traducirá tarde o temprano en un aumento del déficit fiscal, y no existe vinculación entre la planificación presupuestaria y el Plan Nacional de Desarrollo, lo cual ha sido señalado reiteradamente por el ente contralor nacional, sin que se hayan tomado medidas correctivas incluso a nivel del Poder Legislativo.

De esa desvinculación ubicamos como responsables al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica como responsable máximo del Sistema Nacional de Planificación, y al Ministro de Hacienda como responsable máximo del Sistema de Administración Financiera, sin restarle responsabilidades a la Contraloría General de la República como ente fiscalizador de la Hacienda Pública, así como a las Comisiones Legislativas de Asuntos Hacendarios, y de Control de Ingreso y Gasto Público, las cuales han podido poner coto a esta situación, exigiendo un adecuado ejercicio de la dirección gubernativa, para articular el desempeño presupuestario y administrativo de las instituciones públicas en función del PND y sus apéndices.

No obstante, las anteriores Comisiones presentan una debilidad adicional señalada por el BID y el Banco Mundial, las cuales deberían fenecer a través del uso de las recomendaciones aquí planteadas. Y es que señalan esos organismos, que sus “...análisis presupuestarios no se respaldan en Guías técnicas sino en el conocimiento y experiencia de los Miembros del CAH y del Subcomité de presupuesto” (BID/BM, 2010, p.137).

La LAFRPP es la norma que finalmente termina de aclarar la actuación de las instituciones públicas en razón del desarrollo nacional dictado por el Presidente de la República por medio del ligamen Plan-Presupuesto. Esa aclaración se da al generar toda una serie de valoraciones propias que, junto con las prescritas previamente por Johnny Meoño Segura, nos hacen concebir cómo los Presupuestos Públicos son los Tipos de Medios para concretar las Metas o Proyectos Públicos que permiten finalmente la concreción exitosa del PND.

Pero, todo lo anterior pasa por reconocer al PND como ese gran marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, el cual consta de niveles de desagregación: Planes Sectoriales de Desarrollo, Planes Regionales de Desarrollo y Planes Anuales Operativos los cuales, para la presente investigación, hemos denominado como apéndices de segundo, tercer y cuarto grado respectivamente.

Por lo tanto, debe, finalmente, reconocerse que el esquema planificador del desarrollo es la conjunción de una serie de actores propios del Sistema de Administración Pública, así como también de una serie de acciones propias de la dirección y planificación gubernativas, lo que en otras palabras nos lleva a cavilar sobre la correcta forma de poner en práctica esas dos primeras fases del Proceso Administrativo.

El modelo incluido como Capítulo de Propuesta, permite visualizar de mejor forma la interacción de los elementos sistémicos mencionados. Esa propuesta no se perfila recubierta de consideraciones filosóficas o falaces, sino que aglutina e incorpora todos aquellos elementos sistémicos que deben brindar funcionalidad a la planificación presupuestaria costarricense, sin incurrir en el trasplante de esquemas o prescripciones foráneas carentes de armonía para con el contextual nacional.

1.2. RECOMENDACIONES

Por lo tanto, se recomienda al Poder Ejecutivo, entendido este como Presidente de la República y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, lo siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar el modelo planificador del desarrollo costarricense explicitado en el Capítulo de Propuesta de esta investigación. Esto a fin de lograr finalmente una planificación presupuestaria totalmente vinculada con el Plan Nacional de Desarrollo del Gobierno de turno, lo que en sí significa orientar el gasto público específicamente hacia aquellas acciones estratégicas y operativas que dimanen de la normativa vigente, para así solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran, tales como: salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, etc.

2. ANÁLISIS DE LAS DIMENSIONES (POLÍTICA, JURÍDICA, ADMINISTRATIVA Y CONCEPTUAL) QUE VINCULAN LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA CON EL PND Y LA INCIDENCIA DE ESTAS EN LA DISFUNCIONALIDAD ENTRE LOS SISTEMAS GUBERNATIVOS.

2.1. CONCLUSIONES

a) Dimensión Política

La dimensión política que logra esa vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND vigente, se resume en esa responsabilidad y atribución del Poder Ejecutivo de lograr la dirección política del Sistema de Administración Pública en todo su conglomerado (Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera incluidos), enrumbando a éste hacia el desarrollo nacional, el cual ha sido concebido a partir del momento en que el Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, e inicia el proceso de esquematización del desarrollo nacional, trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones hacia el Plan Nacional de Desarrollo.

En ese momento, hará uso de sus potestades de dirección gubernativa en materia de planificación presupuestaria, establecidas en las Leyes de Planificación Nacional 5525, de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, de equilibrio financiero para el Sector Público 6955, y en la Ley General de Administración Pública 6227, y es precisamente esta última la que brinda claridad meridiana sobre los instrumentos a los que debe echar mano para conjuntar a todos los actores del Sistema de Administración Pública que deben coadyuvar en la materialización del desarrollo nacional por medio de la operacionalización del ligamen Plan-Presupuesto.

b) Dimensión Jurídica

Esta dimensión la concebimos como la forma en que se ha dado rango legal a aquellas iniciativas de corte y aplicación administrativa, por ejemplo, a los Principios Administrativos de Dirección y Planificación, normatizados estos en la Ley General de la Administración Pública 6227 y en la Ley de Planificación Nacional 5525 respectivamente, así como de toda la otra gama de normas de menor rango que dimanen de las anteriores.

La dimensión jurídica que obliga y logra la vinculación entre la planificación presupuestaria y el PND, se cristaliza por medio de la emisión de normas, principalmente: Decretos, Acuerdos, Directrices, que pasan a formar parte del arsenal jurídico que permite la dirección política del Poder Ejecutivo hacia la totalidad del Sistema de Administración Pública.

c) Dimensión Administrativa

Muy ligada con la anterior, tenemos la dimensión administrativa, la cual debe dimensionarse en razón del accionar conjunto que debe lograr todo el Sistema de Administración Pública en razón del esquema de planificación presupuestaria auténticamente costarricense.

En esa línea, los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera deben ser adecuadamente dirigidos para que a su vez logren encauzar a las instituciones públicas bajo su alero, y que las mismas se sujeten a las disposiciones atinentes al desarrollo nacional, iniciando con el Plan Nacional de Desarrollo y concluyendo con la alineación de sus recursos administrativos y presupuestarios a los apéndices que se desprenden de este (Planes Sectoriales, Regionales y Anuales Operativos). O sea, que estamos en presencia de una

cristalización y un potenciamiento del principio administrativo de organización, que en resumen es la adecuada disposición de los recursos en poder de la administración para la consecución efectiva de los planes y metas establecidos.

Bajo esa tesitura, aclaramos que la gestión presupuestaria pública no está en ningún momento desligada del Proceso Administrativo (Dirección, Planificación, Organización, Coordinación Control y Evaluación), y encuentra más bien que dentro de este se localiza el Proceso Presupuestario en sus fases de Formulación, Aprobación, Ejecución, Control y Evaluación. Por lo tanto, el desarrollo inadecuado de cualquiera de estas fases lleva implícitamente al quebranto y desequilibrio del Proceso Administrativo en su totalidad, no logrando en consecuencia que la Administración Pública en todo su conglomerado se dirija, planifique, organice, controle y evalúe para lograr el desarrollo nacional por medio del ligamen Plan-Presupuesto.

d) Dimensión Conceptual

La presente dimensión es la que contiene todo el arsenal terminológico que debe primeramente comprenderse y posteriormente ejercitarse por parte del Poder Ejecutivo para poder activar el mecanismo dinamizador del desarrollo, refiriéndonos con esto a todo el Sistema de Administración Pública.

Dicho arsenal incorpora, entre otros, los citados en el Marco Teórico-Conceptual de la presente investigación y que han sido de recurrente uso para lograr el mejor entendimiento del fenómeno analizado, por ejemplo: Actividad, Dirección gubernativa, Regionalización, Sectorialización, Directriz, Metas y Tipos de Medios, Gasto público, Presupuesto, Fases del Proceso presupuestario, Programas presupuestarios, etc.

Las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que perfilan y condicionan la planificación presupuestaria costarricense, o sea, el alineamiento al PND y a sus desagregaciones de segundo, tercer y cuarto grado, se constituyen en toda una panoplia que debe ser de conocimiento total por parte de las instancias del Poder Ejecutivo, empezando con el Presidente de la República (máximo administrador y gobernante nacional) y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, hasta llegar a los encargados de Programas Presupuestarios. De igual manera, debe ser comprendida por el Poder Legislativo en todo su espectro (Plenario Legislativo, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, así como la Contraloría General de la República), con el objetivo de ejercer un adecuado control político-administrativo sobre el uso del que están siendo sujetos los limitados recursos públicos.

Cada una de las dimensiones arriba apuntadas se yuxtaponen una a la otra constantemente, en una suerte de interacción que potencia la capacidad del Poder Ejecutivo por lograr dirigir a todo el aparato estatal, y vertebrar así el mejor desarrollo nacional. La ausencia de alguna de ellas termina por materializar el desarraigo de las instituciones públicas para con sus responsabilidades ineludibles en materia de desarrollo nacional.

2.2. RECOMENDACIONES

Según las consideraciones hasta aquí planteadas, se recomienda al Poder Ejecutivo en las figuras de Presidente de la República y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, lo siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que permiten la vinculación armónica de la planificación presupuestaria para con el respectivo Plan Nacional de Desarrollo, haciendo uso de los instrumentos administrativos, jurídicos, técnicos y conceptuales que emanan de todas las anteriores; esto, en cualquiera de las fases del Proceso Presupuestario del Sector Público, instituido mediante el Decreto Ejecutivo 33446-H.

Esto es posible a partir del reconocimiento del Modelo integral de planificación presupuestaria incluido en el Capítulo de Propuesta, el cual conjunta y enlaza las dimensiones señaladas, de forma sistémica.

La recomendación se emana en los mismos términos a todo el Poder Legislativo, a fin de que este tenga claridad sobre la forma en que debe exigir al Poder Ejecutivo un mejor desarrollo nacional a través del ligamen Plan-Presupuesto, fiscalizando concomitantemente los esfuerzos logrados por este último para activar y ejercitar las potencialidades que le brindan todas las anteriores dimensiones.

3. IDENTIFICACIÓN DEL APOORTE DEL MINISTERIO DE HACIENDA EN SU CALIDAD DE ÓRGANO RECTOR DEL SISTEMA DE ADMINISTRACIÓN FINANCIERA, EN EL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

3.1. CONCLUSIONES

El Ministro de Hacienda y no el Ministerio, es el que ostenta la capacidad de rectoría sobre el resto de entes de la Administración Central y Descentralizada en términos financieros y presupuestarios, tal y como se logra extraer de la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131 y de la Ley General de la Administración Pública 6227. También se tiene claridad de que dicho jerarca se apoya en una estructura ministerial que es la que justamente le permite ejercer vigilancia y rectoría sobre los presupuestos públicos, buscando enfilarlos hacia el desarrollo nacional, tal y como prescriben los artículos 4, 55 y 56 de la Ley 8131.

Pudo denotarse que bajo la estructura ministerial se tiene una serie de órganos y organismos con responsabilidades muy claras sobre la materia presupuestaria, pero que parecen no terminar de funcionar adecuadamente, ni de insumar al Ministro de Hacienda sobre la correcta dirección de los presupuestos públicos hacia el mejor desarrollo nacional.

Bajo los anteriores términos tendríamos:

- La Autoridad Presupuestaria, su Secretaría Técnica y la Dirección General de Presupuesto Nacional, destinadas todas estas al análisis de una misma fuente de datos, pero en aparente divorcio administrativo-funcional.

- La Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, que no incorpora en sus filas al Director General de Hacienda, carece entonces del funcionario indicado para asesorar sobre ingresos públicos y la posibilidad o no de incorporar estos al Presupuesto de la República.
- La Comisión de Reordenamiento Hacendario, de la cual no se tienen registros de que haya funcionado o rendido algún producto que abone al mejor desempeño presupuestario del Gobierno de la República, pero que al fin y al cabo se encuentra vigente.
- La Comisión de Negociación de la Deuda Interna, la que ubicamos en términos similares a la anterior Comisión, con la salvedad de que el señor Viceministro de Hacienda indica que la misma sí se reúne más periódicamente. No obstante, no encontramos reflejo de esta ni de sus aportes para el mejor desempeño presupuestario del Gobierno de la República.

También pudo arribarse a la conclusión de que la técnica de Presupuesto por Programas, tal y como se señalara en acápites anteriores, no surtirá efecto si no termina de comprenderse y ejercitarse toda la normativa y conceptos propios de la planificación presupuestaria nacional. Precisamente, para el caso particular del CONAVI, no se ha tenido un impacto trascendental en cuanto a la transparencia de los recursos asignados a éste, ya que:

- Los recursos que se le han girado procedentes del MOPT se desagregan en diferentes partidas presupuestarias sin que se denote una diferenciación clara entre una y otra, incluso a nivel de coetilla presupuestaria, por lo cual es motivo de cuestionamiento.

- El CONAVI no presenta en su estructura programático-presupuestaria Proyectos Públicos de carácter sectorial y regional, los cuales brinden claridad total respecto a cómo están siendo ejecutados los recursos por él administrados, así como tampoco el lapso que comprenderán dichos proyectos, permitiendo verificar si se incurre o no en ineficiencia e ineficacia burocrática, términos estos que deben examinarse bajo la retina teórico-conceptual provista por Meoño Segura.

Es notorio el impacto que produce en el control y evaluación político-administrativo la ausencia de un Clasificador Sectorial del gasto público, el cual permitiría tener un barómetro más diáfano sobre en cuáles Proyectos Públicos están siendo utilizados los recursos presupuestarios, y cuál Ministro es el responsable del cumplimiento efectivo de estos en calidad de Rector, así como del resto de entes públicos coadyuvantes del primero para ello.

El contar con ese clasificador también permitiría al Poder Legislativo en toda su dimensión ejercer control político-administrativo sobre las instituciones públicas de la Administración Central y Descentralizada, pidiendo cuentas por el atraso en la culminación de los Proyectos Públicos, o por el uso inadecuado de los recursos presupuestarios vinculados a estos.

También la ciudadanía tendría mayores posibilidades para auscultar el accionar gubernativo, sea en lo tocante a las estrategias dispuestas para la solución de las necesidades poblacionales, o en el grado de avance de las mismas vía proyectos y presupuestos públicos. Bajo ese prisma, debe buscarse la aplicabilidad práctica, no la mera retórica.

3.2. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis y las conclusiones anteriores, se recomienda al Ministro de Hacienda en su condición de Rector del Sistema de Administración Financiera lo siguiente:

- Proponer una reforma a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, a fin de fusionar a la Autoridad Presupuestaria y su Secretaría Técnica, con la Dirección General de Presupuesto Nacional, donde la última sea la estructura administrativa de la primera, permitiéndole así gozar de todas las potestades y facultades que brinda la Constitución Política. En esa misma línea, podrá entonces abarcar a todas las instancias de la Administración Central y Descentralizada, esto mediante la formulación, aprobación, ejecución, control y evaluación de los presupuestos públicos, coadyuvando directamente al Presidente de la República, al Ministro de Hacienda y al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, a garantizar el cumplimiento de las Metas (Proyectos Públicos) dispuestas por el Poder Ejecutivo por medio de Directrices (Políticas Públicas) que se desprenden del PND, según el modelo planificador propuesto aquí.
- Coordinar con el jerarca de MIDEPLAN y con la Contraloría General de la República, la modificación a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131, a fin de incorporar definitivamente la complementariedad natural entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, así como las dimensiones Regional y Sectorial del desarrollo nacional; todo esto, buscando brindar claridad para el desarrollo metodológico de los presupuestos públicos. Para ello, tómese en cuenta la propuesta plasmada en la Cuadro 6 siguiente:

Cuadro 6

Propuesta de modificación a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131

Ley 8131 actual	Propuesta de modificación con los cambios propuestos resaltados en color rojo
<p>Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios de economía, eficiencia y eficacia. b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión. c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados. 	<p>Artículo 3°- Fines de la Ley. Los fines de la presente Ley que deberán considerarse en su interpretación y reglamentación serán:</p> <ul style="list-style-type: none"> a) Propiciar que la obtención y aplicación de los recursos públicos se realicen según los principios presupuestarios definidos en la presente ley. b) Desarrollar sistemas que faciliten información oportuna y confiable sobre el comportamiento financiero del sector público nacional, como apoyo a los procesos de toma de decisiones y evaluación de la gestión. c) Definir el marco de responsabilidad de los participantes en los sistemas aquí regulados. d) Velar porque cada presupuesto público contenga el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme con los criterios definidos en la presente ley.

Artículo 3° Bis- **Naturaleza de la Ley.** El Sistema de Administración Financiera instituido en el Título IV de esta Ley, será naturalmente complementario al Sistema Nacional de Planificación establecido en la Ley de Planificación Nacional 5525 de mayo de 1974. Con base en el párrafo primero del artículo 180 constitucional, el presupuesto público resulta la expresión financiera de los planes gubernamentales; por ende, la potestad de dirección gubernativa sobre ambos Sistemas resulta determinante para el mejor desempeño de los recursos de la Hacienda Pública.

En este sentido, el Ministro de Hacienda y demás órganos unipersonales de este Ministerio en esta Ley referidos, tendrán obligatoriamente que atender al inicio de cada período fiscal y para el mediano y largo plazos, los lineamientos o enunciaciones específicas de políticas y prioridades, también de largo, mediano y corto plazo, que MIDEPLAN establezca como marco de referencia orientador del gasto público, tanto en el ámbito del Gobierno Central como de los entes y órganos constitutivos del Sistema Nacional de Planificación según la Ley 5525, los cuales por fuerza deben estar contenidos en el Plan Nacional de Desarrollo o en las modificaciones justificadas que éste admita según Reglamento de dicha Ley. Ambos jerarcas buscarán conciliar posiciones en el seno de la Autoridad Presupuestaria más abajo definida, y cualesquiera diferendos entre ambos

	<p>jerarcas serán resueltos en última e inapelable instancia por el Presidente de la República según lo determinan con absoluta claridad la Constitución Política y la Ley General de la Administración Pública.</p>
<p>Artículo 4°- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. Todo presupuesto público deberá responder a los planes operativos institucionales anuales, de mediano y largo plazo, adoptados por los jerarcas respectivos, así como a los principios presupuestarios generalmente aceptados; además, deberá contener el financiamiento asegurado para el año fiscal correspondiente, conforme a los criterios definidos en la presente Ley. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global que orientará los planes operativos institucionales, según el nivel de autonomía que corresponda de conformidad con las disposiciones legales y constitucionales pertinentes.</p>	<p>Artículo 4°- Sujeción al Plan Nacional de Desarrollo. El Plan Nacional de Desarrollo constituirá el marco global de acción de los entes públicos sujetos a las disposiciones emitidas a partir de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera; a su vez, orientará la formulación, ejecución, control y evaluación de los Planes Sectoriales, y Regionales de Desarrollo aprobados por el Poder Ejecutivo.</p> <p>Cada Ministro Rector de Sector, será responsable de lograr la articulación entre el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes Sectoriales y Regionales, los Planes Anuales Operativos, los Proyectos Públicos y los respectivos Presupuestos del Sector de actividad administrativa bajo a su potestad de dirección. Para ello, los Ministerios de Planificación Nacional y de Hacienda, emitirán las disposiciones pertinentes para que los Ministros Rectores sean garantes de la vinculación plan-presupuesto en todas las etapas del proceso presupuestario.</p>

Artículo 5°- **Principios presupuestarios.** Para los efectos del Artículo anterior, deberán atenderse los siguientes principios presupuestarios:

- h) Principio de especificación. Los presupuestos públicos serán esquematizados de forma tal que se logre determinar el ligamen e impacto de los mismos para los Planes Sectoriales y Regionales de Desarrollo, los cuales serán establecidos por el Poder Ejecutivo con base en la Constitución Política, la Ley de Planificación Nacional, la Ley General de la Administración Pública, y en la normativa reglamentaria vigente.

- Incorporar, dentro de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, al Director General de Hacienda, con el propósito de tener una panorámica total de la materia financiero-presupuestaria nacional, ya que contará con el funcionario ministerial al que le corresponde asesorar en cuestiones de ingresos tributarios que serán destinados a los presupuestos públicos.
- Propender la constitución de Comisiones de Presupuesto en cada institución que compone el Sistema de Administración Pública, las cuales deberán ofrecer insumos constantemente a las Oficinas Sectoriales de Planificación sobre el uso dado a los recursos públicos incorporados en Proyectos Públicos. Esas comisiones deberán constituirse por: el Director del Programa Presupuestario, el Director Administrativo Financiero, el encargado de Planificación Institucional, el Encargado Financiero-Contable, el Encargado de la Oficina de Gestión Institucional de Recursos Humanos y el Proveedor Institucional.
- Proponer las reformas legales que correspondan para fusionar a la Comisión de reordenamiento hacendario y a la Comisión de negociación de la deuda interna, buscando contar con un único órgano ad hoc que perdure en el tiempo y que, bajo el alero del Ministerio de Hacienda, se enfoque en proponer las acciones correctivas que mejoren el desempeño presupuestario del Gobierno de la República.
- Consolidar la técnica de Presupuesto por Programas, aclarando que la funcionalidad de la misma y el engarce sinérgico a nivel de todo el Sistema de Administración Pública, será posible en el tanto se aterrice en la formulación de *Proyectos Públicos*, los cuales permitirán canalizar la gama de necesidades poblacionales y oportunidades para el desarrollo, tanto a nivel Regional y Sectorial. Tales proyectos deberán pasar a formar parte de

la estructura programática tanto del PND y de sus apéndices, como del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

- Concretar la instauración de un Clasificador Sectorial del gasto público, el cual aglutine y refleje la serie de recursos presupuestarios que han sido incluidos en la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y que atienden *Proyectos Públicos* con particularidad sectorial. Dicho clasificador también debe permitir el control y evaluación de esos recursos durante cualquiera de las fases del Proceso Presupuestario, lo que precisamente permite el cumplimiento del Sistema de clasificación presupuestaria para el desarrollo prescrito por Albert Waterson.

4. ANÁLISIS DEL APOORTE DEL MIDEPLAN EN EL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

4.1. CONCLUSIONES

El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica y no el Ministerio, es el que ostenta una capacidad de rectoría sobre el resto de entes de la Administración Central y Descentralizada en términos de planificación nacional del desarrollo, tal y como se logra extraer de la Planificación Nacional 5525 y de la Ley General de la Administración Pública 6227, y de lo externado de la Sala Constitucional del Poder Judicial. Pero también se tiene claridad de que dicho jerarca se apoya en una estructura ministerial que es la que justamente le permite coadyuvar al Ministerio de Hacienda en la vigilancia y rectoría que ejerce sobre los presupuestos públicos, buscando enfilarlos hacia el desarrollo nacional, tal y como prescriben los artículos 4, 55 y 56 de la Ley 8131.

La complementariedad entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera debe ser total, considerando que no puede incurrirse en el quebranto del ligamen Plan-Presupuesto, a partir del cual hemos considerado los *Presupuestos Públicos* como los Tipos de Medios prescritos en la LGAP, mismos que permiten la culminación de los Proyectos Públicos o Metas, también en el lenguaje de la LGAP.

Desde esa óptica, resulta ineludible que el Sistema de Planificación Nacional oriente adecuadamente a las instancias de la Administración Central y Descentralizada bajo su alero, con la firme intención de alinear la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República al PND.

No obstante, aún se vislumbran consideraciones que antagonizan con esa orientación que debe brindar el Sistema Nacional de Planificación, entre las que tendríamos los siguientes:

- No termina de concebirse la integralidad de la que debe ser sujeto el modelo planificador del desarrollo nacional, y que pudiéramos diagramar en el Capítulo de Propuesta, en el cual brillen con luz propia términos como Actividad, Proyectos Públicos, Metas y Tipos de Medios, Políticas Públicas, Eficiencia, Eficacia, por citar sólo algunos.
- La sistematicidad de la Administración Pública costarricense ha sido seriamente minada al considerar: 1) la continua derogación de decretos que en nuestro criterio potenciaban el accionar conjunto, orquestado, unitario y sinérgico del aparato estatal, 2) así como la reciente emisión de una estructura técnico-jurídica que ciertamente no presenta un grado aceptable de interrelación. Por ende, se carece de mecanismos articuladores y dinamizadores para los planos Regional y Sectorial del desarrollo nacional; esto, una vez operada la derogación de los Decretos Ejecutivos 14184-PLAN “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial” y 15227-PLAN “Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional”.
- Los instrumentos administrativos dispuestos con base en la conjunción de los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera: Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del sector público en Costa Rica, Decreto Ejecutivo 34558-H-PLAN (entiéndanse los siguientes: i) Plan Operativo Institucional (POI), ii) la Matriz Anual de Programación Institucional (MAPI), iii) Matriz Anual de Programación Seguimiento y Evaluación Sectorial e Institucional (MAPSESI) y iv) Matriz de Programación Estratégica a nivel de Programa); carecen de fuerza para concatenar al gran esquema de la planificación presupuestaria nacional.

También pudo arribarse a la conclusión de que se han creado Sistemas que operan bajo la administración del MIDEPLAN, los cuales aparentan desprenderse de la Ley 5525, contando entre estos los siguientes:

- El Sistema Nacional de Inversiones, el cual de acuerdo con nuestro criterio, conceptual y metodológicamente debe ser absorbido por el esquema del Sistema Nacional de Planificación, conformándose más bien en un Programa Global de Inversiones, extraído y dependiente del PND, tal y como pudimos precisar en el Esquema 3.
- El Sistema Nacional de Evaluación, el cual según nuestro criterio no alcanza para constituirse ni siquiera en un Subsistema del Sistema Nacional de Planificación. Bajo esas contemplaciones, lo adecuado es fortalecer los mecanismos propios del Principio Administrativo de Evaluación, el cual debe ser primeramente ejercitado por las instancias solicitantes (Programas Presupuestarios) y responsables (Ministro Rector de Sector) de los recursos presupuestarios para, posteriormente, también ser ejercitado bajo consideraciones político-administrativas por el Poder Legislativo en todo su conglomerado.

4.2. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis y las conclusiones anteriores, se recomienda al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica en su condición de Rector del Sistema Nacional de Planificación lo siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar el modelo planificador del desarrollo nacional prescrito en la presente investigación, y que se visualiza en el Capítulo de Propuesta. A partir de ese reconocimiento, reformar la serie de instrumentos orientativos de todo orden: Decretos Ejecutivos, Directrices, y Lineamientos emitidos al amparo de la Ley 5525, incorporando todas las

consideraciones plasmadas en los esquemas de referencia, buscando lograr un mejor direccionamiento metodológico para todas las instancias públicas sujetas a la dirección gubernativa del Presidente de la República.

- Valorar la emisión de instrumentos técnico-administrativos articuladores y dinamizadores del desarrollo regional y sectorial, rescatando lo establecido en los Decretos Ejecutivos ya derogados: 14184-PLAN “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial” y 15227-PLAN “Constitución del Subsistema de Dirección y Planificación Regional”.
- Derogar las normas que fundamentan el Sistema Nacional de Inversiones Públicas, y más bien emitir otra que se desprenda de la Ley 5525 y de la Ley 8131, buscando constituir el Programa Global de Inversiones Públicas, el cual se supeditarán al PND y a sus apéndices de segundo, tercer y cuarto grado, tal y como puede visualizarse en el Esquema 3 presentado en el Capítulo de Análisis e Interpretación de los resultados.
- Valorar la creación del Fondo de Incentivos para el Desarrollo, el cual se alimentaría de los recortes presupuestarios aplicados a las instituciones que incumplen metas, y se distribuiría como incentivos para aquellas que las cumplen o las sobrepasan.
- Derogar la norma en que se fundamenta el Sistema Nacional de Evaluación (SINE), disponiendo, en su defecto, acciones para fortalecer el último de los principios del Proceso Administrativo: la Evaluación, con la firme intención de determinar cuáles de sus Metas (Proyectos Públicos) fueron alcanzadas en razón de lo plasmado en el apartado planificador correspondiente: Plan Regional, Plan Sectorial, PAO o Presupuesto, y en total apego al PND y a la *Actividad* de cada ente participante de dichas Metas.

5. INSTRUMENTOS TÉCNICO-ADMINISTRATIVOS DE DIRECCIÓN GUBERNATIVA QUE EMPLEA ACTUALMENTE EL PODER EJECUTIVO PARA COORDINAR EL DESEMPEÑO UNITARIO Y COHERENTE DE LAS INSTITUCIONES PÚBLICAS A TRAVÉS DE SUS PRESUPUESTOS.

5.1. CONCLUSIONES

Todos los instrumentos técnico-administrativos dispuestos por el Presidente de la República y por los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, que deben actuar conjunta e indivisiblemente, deben enfocarse en el correcto direccionamiento de las instituciones públicas hacia el desarrollo nacional. Bajo ese prisma, debemos aclarar que dichos instrumentos deben atender procesos administrativos y objetivos separados.

Sobre los instrumentos actualmente empleados por MIDEPLAN para orientar la formulación del PND, se ha podido arribar a las siguientes conclusiones:

- La mención de los planos Sectorial y Regional del desarrollo nacional no termina de presentarse como parte de un esquema unitario, e incluso son emanados del propio PND por medio de la constitución de Planes Sectoriales y Regionales.
- No presentan claridad conceptual y mucho menos metodológica sobre aquellos elementos sistémicos que previamente hemos podido demostrar que son consustanciales al desarrollo nacional, por ejemplo: Actividad, Proyectos Públicos, Metas y Tipos de Medios, Políticas Públicas, Eficiencia, Eficacia, los Principios del PND instituidos en la Ley 8131, entre otros.

- No presentan claridad conceptual y mucho menos metodológica sobre cómo ejercer Rectoría político-administrativa tanto a nivel de la Administración Central como Descentralizada, con el claro objetivo de asegurar que en las aprobaciones presupuestarias se asignen los recursos necesarios para la ejecución de las metas y acciones estratégicas del PND.

Sobre los instrumentos actualmente empleados por MIDEPLAN para orientar la formulación de los presupuestos públicos con base en el PND, se ha podido arribar a las siguientes conclusiones:

- Se emplean Decretos Ejecutivos y no Directrices, cuando ambos cuerpos normativos no resultan ser lo mismo.
- Ninguno de los instrumentos empleados evidencia una ligazón manifiesta y contundente del Plan-Presupuesto, con visión clara en el modelo planificador para el desarrollo previamente visible en los Esquemas 1 y 3, e integralmente en el Capítulo de Propuesta.
- Se cuenta con un órgano interministerial que debería lograr productos más tangibles sobre la forma de lograr el ligamen Plan-Presupuesto. Dicho órgano se denomina Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, de la cual no se tiene claridad sobre su actuar, incluso por parte de los funcionarios jerárquicos entrevistados para esta investigación.

5.2. RECOMENDACIONES

Con base en el análisis y las conclusiones anteriores, se recomienda al Poder Ejecutivo en las figuras de: Presidente de la República y los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica, y de Hacienda, lo siguiente:

- Derogar todos los instrumentos emitidos hasta la fecha, sea en lo tocante a la formulación del PND, como para el aparente alineamiento de los presupuestos institucionales para con el primero.
- Emitir instrumentos técnico-administrativos de naturaleza normativa para aclarar a todas las instituciones que integran el Sistema de Administración Pública, lo que conceptual y metodológicamente resultan ser: la *Actividad* de los entes públicos, la *Rectoría* a nivel de la planificación del desarrollo nacional y del ciclo presupuestario, los Proyectos Públicos, las *Metas* y *Tipos de Medios* instituidos en la LGAP, las *Políticas Públicas*, la *Eficiencia* y *Eficacia* burocrático-administrativos, los Principios del PND instituidos en la Ley 8131, etc. Tales instrumentos deberán emitirse por medio de Decreto Ejecutivo.
- Emitir instrumentos técnico-administrativos de naturaleza normativa que, amparados en los instrumentos recomendados en el acápite anterior, aclaren la forma de lograr consolidar y concretar el esquema planificador del desarrollo nacional, el cual pasa por activar la capacidad de dirección gubernativa para ligar el máximo nivel, o sea, el PND, con el último nivel: los presupuestos públicos (programación física del presupuesto). Los instrumentos recomendados deberán generarse mediante la Directriz, para lo cual puede consultarse el artículo 14 del anterior 14184-PLAN denominado “Creación del Subsistema de Dirección y Planificación Sectorial”.

- Modificar la conformación de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Sistema de Administración Pública, incluyendo dentro de esta a los Viceministros de la Presidencia, de Planificación Nacional y de Hacienda, fortaleciendo la valoración y toma de decisiones recomendativas que emanarán del seno de ese órgano.
- Activar el régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias emitidas por ese Poder. El régimen en mención debe aplicarse a la Administración Central y Descentralizada.

6. CAPACIDAD FISCALIZADORA Y DE APOYO POLÍTICO DE LA CONTRALORÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA EN RAZÓN DEL CUMPLIMIENTO DE LO ESTABLECIDO EN LA LEY 8131 EN MATERIA DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA PARA UN MEJOR DESARROLLO NACIONAL.

6.1. CONCLUSIONES

El basamento sobre las potestades y responsabilidades de la Contraloría General de la República en materia de fiscalización de la Hacienda Pública lo encontramos primeramente en la Constitución Política, y más explícitamente en su Ley Orgánica 7428 y en la Ley LAFRPP. Esto le brinda una amplia capacidad de fiscalización sobre todos los actores del Sistema de Administración Pública.

Todo el modelo fiscalizador activado y desarrollado por el ente contralor, o sea, las valoraciones presupuestarias, los informes recomendativos y de fiscalización, la emisión de la Memoria Anual y la generación de instrumentos orientativos, deben activarse y desarrollarse en total armonía con el Marco Teórico-Conceptual del desarrollo nacional costarricense, ya que de lo contrario el mismo ente contralor abonaría al desempeño asincrónico del Sistema de Administración Pública, y las evaluaciones por él realizadas quedarían en abstracto.

Con base en lo anterior, la Contraloría General puede y debe lograr la emisión de instrumentos técnico-normativos que orienten y obliguen a las instituciones: el modelo planificador para el desarrollo nacional aquí explicitado y adelantado en los Esquemas 1 y 3, y más detalladamente presentado en el Capítulo de Propuesta.

Aún así, se ha logrado a través de esta investigación arribar a las siguientes conclusiones:

- La Contraloría no asume como válido el ligamen Plan-Presupuesto, ya que de otra forma habría hecho uso de su fuerza constitucional, recomendando a la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios improbar el proyecto presupuestario del Poder Ejecutivo para los Ejercicios Económicos 2007 y 2011, hasta no alinear éstos con el PND del Gobierno anterior, teniendo un elemento mínimo por medio del cual orientar y movilizar los recursos presupuestarios con base en un documento planificador.
- Los informes técnicos sobre el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República no resultan de una profundidad y claridad total como para asesorar o fiscalizar al Poder Legislativo ni al Poder Ejecutivo respectivamente, sobre el mejor uso de los recursos públicos dispuestos aparentemente para el mejor desarrollo nacional. Esto, debido a que en gran cantidad de ocasiones se pasan por alto recursos y transferencias presupuestarias sin asidero en el PND.
- En otras ocasiones, señala claramente la intermitencia en la inclusión de recursos presupuestarios para metas claramente estipuladas en el respectivo PND, pero igualmente el asunto no pasa de una mera observación, sin fuerza o vinculación alguna con las potestades fiscalizadoras que proceden del bloque de legalidad vigente.
- La misma Contraloría General ha determinado la imposibilidad de enlazar los recursos presupuestarios con las acciones estratégicas del PND durante todo el periodo de estudio cubierto en esta investigación. Esto permite inferir que lo mismo ha ocurrido en el pasado, y no se conocen acciones propositivas para ponerle término a una falencia de tal envergadura, lo que nos lleva a una dificultad evidente en el proceso de rendición de cuentas y en la evaluación de resultados sobre la gestión institucional de todo el aparato estatal.

- La Contraloría incluso desatiende el verdadero Proceso Presupuestario del Sector Público instituido mediante el Decreto Ejecutivo 33446-H, contraponiendo en su defecto un esbozo de Proceso Presupuestario orientado a resultados, el cual es motivo de cuestionamientos, al no amalgamarse con el verdadero esquema planificador costarricense.
- Se continúan solapando las asignaciones y aumentos presupuestarios para entes ministeriales aunque las mismas fueran cuestionadas en el pasado. Tal es el caso del Ministerio de Seguridad, que continúa solicitando recursos para cumplir con su Meta de aumentar la cantidad de efectivos policiales, cuando la misma Contraloría en el Informe DFOE-PGAA-IF-19-2010 señaló la inexistencia de estudios que demuestren y justifiquen la cantidad óptima de efectivos policiales para aumentar los niveles de seguridad ciudadana.
- Se denota una intermitencia en la consistencia con la cual la Contraloría ha señalado las falencias del Poder Ejecutivo en lo relativo a la planificación presupuestaria, por cuanto que en ocasiones reconoce plenamente elementos circundantes como lo son los Planes Sectoriales y Regionales, o incluso la figura de la Rectoría Política, y en otras ocasiones se ausentan totalmente del abordaje fiscalizador y analítico de ese ente.
- Bajo esa tesitura, el Poder Legislativo en todo su conglomerado abona al desempeño asistémico de aquel aparato, al incurrir en revisiones coartadas del proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.

Para el caso específico del CONAVI las inconsistencias no son diferentes a las anteriormente señaladas, pues:

- El ente contralor tiene toda la capacidad, potestad y responsabilidad de valorar profunda e integralmente cualquier plan o proyecto relativo a la infraestructura de y para el transporte, desde los ángulos social, económico, técnico, etc., por lo cual no cabrían argumentaciones insostenibles de que ese ente no puede entrar a valorar y fiscalizar proyectos de carreteras, puertos marítimos y aéreos, por citar sólo algunos, sea que se financien con recursos tributarios, empréstitos o concesión de obra.
- No obstante lo anterior, la revisión presupuestaria aplicada por la Contraloría al MOPT-CONAVI ha sido poco vigorosa e inconexa durante la totalidad del periodo analizado, siendo que el CONAVI no presenta Proyectos Sectoriales o Regionales sólidos y capaces de reflejar fidedigna y coherentemente en qué están siendo empleados los recursos presupuestarios.
- La misma Contraloría ha afirmado que los indicadores empleados por el MOPT-CONAVI en su estructura programático-presupuestaria, no permiten medir directamente los efectos logrados en los usuarios o en la población objetivo como resultado de la provisión de un mejor servicio en materia de infraestructura de transportes, algunos relativos al porcentaje del total de la ruta Costanera Sur construida, o al porcentaje del total de puentes de la Red Vial Cantonal construidos y reconstruidos.
- Ante tales lagunas programático-presupuestarias, la Contraloría queda en un letargo al no llegar más allá, pudiendo recomendar la improbación o aprobación condicionada del proyecto de presupuesto MOPT-CONAVI.

6.2. RECOMENDACIONES

En nuestro criterio, el presupuesto público debe dejar de ser un ejercicio procedimental inercial, con incrementos y reducciones de las partidas y subpartidas presupuestarias, en el cual uno de sus elementos fundacionales son las Metas gubernativas para el desarrollo (Proyectos Públicos), que como bien afirma Albert Waterson, son elementos medulares del PND y sin ellos no existe ejecución eficaz del plan.

Por lo tanto, se recomienda al Poder Legislativo en las instancias de: Plenario Legislativo, Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios, Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, y Contraloría General de la República, lo siguiente:

- Reconocer, consolidar y potenciar el modelo planificador del desarrollo costarricense explicitado en esta investigación y diagramado en el Capítulo de Propuesta, a fin de lograr finalmente la fiscalización efectiva sobre la planificación presupuestaria, lo que en sí significa orientar el gasto público específicamente hacia aquellas acciones estratégicas y operativas que dimanen de la normativa vigente, para así solventar las necesidades poblacionales en los campos que se requieran, tal y como: salud, educación, seguridad ciudadana, infraestructura, trabajo, desarrollo agroalimentario, salud animal, resguardo del ambiente, etc.
- Exigir, conforme sus potestades constitucionales y legales, el reconocimiento del Poder Ejecutivo del modelo planificador del desarrollo costarricense sintetizado en los Esquemas 1 y 3, y plasmado integralmente en el Capítulo de Propuesta. Esto busca vigorizar la acción fiscalizadora de la Contraloría, en razón de la salvaguarda que ésta debe hacia los recursos presupuestarios públicos.

- Exigir, conforme sus potestades constitucionales y legales, la activación por parte del Poder Ejecutivo, del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias emitidas por ese Poder.
- Incorporar en todo su esquema evaluativo y fiscalizador en materia de Hacienda Pública, el cual descarga a su vez sobre la totalidad de entes que componente el Sistema de Administración Pública para el desarrollo integral, todos los aspectos que emanan de las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que fundamentan, sostienen y delinear la planificación presupuestaria costarricense.
- Afín a la anterior recomendación, se recomienda que la Contraloría refleje en sus Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, en sus Informes de Fiscalización atinentes a los recursos públicos, en su Memoria Anual según el artículo 32 de la LOCGR, y en sus instrumentos técnico-normativos que orientan y obliguen a las instituciones públicas a encuadrar su accionar administrativo al ligamen Plan-Presupuesto, todo el arsenal presentado en el Marco Teórico-Conceptual de la presente investigación. Esto busca que la propia Contraloría recalque las explicitaciones que el Poder Ejecutivo debe hacer sobre lo que conceptual y metodológicamente es la *Actividad* de los entes públicos, la Rectoría a nivel de la planificación del desarrollo nacional y del ciclo presupuestario, los Proyectos Públicos, las Metas y Tipos de Medios instituidos en la LGAP, las Políticas Públicas, la Eficiencia y Eficacia burocrático-administrativos, los Principios del PND instituidos en la Ley 8131, etc.

7. SOBRE LA HIPÓTESIS DE TRABAJO

Las anteriores conclusiones permiten confirmar el cumplimiento de la hipótesis propuesta, ya que existe una disfuncionalidad entre el Sistema de Planificación Nacional y el Sistema de Administración Financiera, la cual no permite concretar una óptima planificación presupuestaria pública y un mejor desarrollo nacional a través del cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

Dicha disfuncionalidad proviene de la incapacidad por parte del ápice gubernativo por generar, comprender, reconocer, consolidar y potenciar un modelo planificador del desarrollo costarricense, tal y como el explicitado en esta investigación y diagramado en el Capítulo de Propuesta. Inclúyase dentro de esa incapacidad y desconocimiento, lo tocante a las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que fundamentan y delinean el modelo de referencia.

Es notorio también cómo esa disfuncionalidad impacta directa y negativamente en el uso que las instituciones públicas le dan a los limitados recursos presupuestarios, puesto que existen recursos incluidos en presupuestos de la República sin asidero en el PND, o que bien, aunque tengan ligamen con este, son sujetos de cuestionamiento por sostener acciones estratégicas imposibles de medir.

Como bien apunta el autor Juan Ignacio Jiménez Nieto:

No puede entonces hablarse de un “sistema”, aunque exista una Ley Orgánica que como tal lo bautice...Para que tal sistema exista es preciso que pueda definirse y captarse la interrelación coherente de normas, órganos, decisiones, conductas y procesos, de manera tal que la perspectiva del campo administrado resulte integral...(1981, p.200)

CAPÍTULO V.- MODELO INTEGRAL PARA
**CAPÍTULO V.- MODELO INTEGRAL PARA LA
PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA
RICA**
A LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN
COSTA RICA

1. DISEÑO Y PROPUESTA DEL MODELO INTEGRAL DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN COSTA RICA, EN CUMPLIMIENTO DEL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

El presente Modelo es posible de delinear a partir de los elementos del marco normativo y teórico-conceptual dispuesto para la Administración Pública costarricense. La extracción de esos elementos y su ordenamiento y concatenación permite la presentación de una propuesta integral que refleja tanto lo conceptual como lo metodológico, buscando orientar a todos los niveles gubernativos –gerenciales y técnicos–, sobre cómo operacionalizar la planificación presupuestaria para lograr el mejor desarrollo nacional, porque como bien apunta Tamayo y Tamayo: *“Los modelos hacen relación al manejo metodológico, o guía que soporta un proceso...”* (2011, p.111)

En esa misma línea, y según lo establecido por Crowther, valga aclarar que el modelo desarrollado es de carácter descriptivo, determinándose la manera en que debe funcionar la planificación presupuestaria en Costa Rica, bajo una descripción lógica y secuencial de funciones administrativas.

Un factor contextual imposible de obviar es precisamente que este modelo amalgama y refleja consideraciones de orden administrativo, conceptual, político y jurídico, lo cual lo vuelve factible de extender para todo el espectro de acción administrativo bajo el alero del Presidente de la República. Esto no podría ser de otra manera, ya que de lo contrario se incurriría en un modelo sesgado, falaz y coartado, incapaz de expandirse a toda la Administración Pública costarricense.

I Parte: terminología indispensable para la planificación presupuestaria integral.

La presentación de un detalle terminológico propiamente para la planificación presupuestaria, radica en la necesidad de generar un acompañamiento óptimo a todos los niveles gubernativos —gerenciales y técnicos—, sobre cómo debe operacionalizarse la planificación presupuestaria en Costa Rica. De no hacerlo, se abonaría entonces a la confusión conceptual/funcional ya existente en esta materia, plausible a partir de los datos cualitativos y cuantitativos analizados en los capítulos anteriores.

Varios de los conceptos aquí planteados son extraídos del marco normativo y teórico-conceptual dispuesto para la investigación, recordando que este es un modelo integral, y lo que se busca es que éste refleje todas las consideraciones pertinentes y brille por su claridad conceptual y metodológica.

Administración Pública

La Administración Pública comprende toda la rama Ejecutiva del Estado, incluidos entes ministeriales y descentralizados (autónomos, semiautónomos, empresas públicas), así como en un plano especial: las Municipalidades. Constituye la Administración Pública el principal mecanismo de conversión del Sistema Político y, por ende, de todo el Sistema Social.

La Administración Central comprende a los entes ministeriales en todo su conglomerado (con desconcentración administrativa o sin ella). Por su parte, la Administración Descentralizada se compone principalmente de los entes públicos creados al amparo del artículo 188 constitucional.

Actividad

Son acciones mayores que tipifican la misión esencial o sustancial legalmente asignada a un ministerio u otro ente público nacional o local. Pueden encontrarse en forma de fines, objetivos o funciones en toda Ley general de la materia normada, o en toda Ley particular de cada institución, y delimitan la razón de ser del ente o entes respectivos. Constituyen el concepto o factor unitario que ha de ser objeto de ordenamiento superior por parte del Poder Ejecutivo del ramo vía directrices que impongan las Metas y Tipos de medios que sustancialmente logren o produzcan que diversos ministerios y entes se vean inducidos u obligados a enmarcarse, y articularse en sus operaciones interinstitucionales, en objetivos superiores de índole nacional, sectorial o regional que no están normalmente contemplados en sus leyes orgánicas.

Clasificador Sectorial del gasto público

Instrumento técnico-normativo instaurado por el Ministerio de Hacienda en coordinación con la Contraloría General de la República, el cual contiene y refleja la serie de recursos presupuestarios invertidos en la atención de Políticas Sectoriales de desarrollo, específicamente en el cumplimiento de Metas y de sus respectivos esquemas operativos: los Proyectos Públicos. Dicho clasificador, aglomera el total de recursos dispuestos por cada entidad participante del Sector.

Este clasificador deviene del Sistema de clasificación presupuestaria para el desarrollo, que entre sus características permite lo siguiente:

- a) Que las asignaciones y las erogaciones queden referidas a los proyectos y a los programas específicos y a otros propósitos del plan.

- b) Distinguir entre ingresos y gastos capitalizables o no capitalizables y mostrar el monto que del ahorro público (en forma de un superávit en cuenta corriente) quede para el desarrollo.
- c) Distinguir entre las erogaciones del desarrollo y las ajenas al desarrollo, tanto de capital como de cuenta corriente.

Comisión de Coordinación Técnica de la Administración Financiera

Órgano colegiado que ostenta posibilidades y potestades de análisis y evaluación sobre la ejecución de los recursos presupuestarios incluidos dentro del erario público, y es encargado de asesorar a los niveles superiores del Poder Ejecutivo sobre la materia. Está conformada por:

- El (La) Director (a) General de Presupuesto Nacional.
- El (La) Contador (a) Nacional.
- El (La) Director (a) de Crédito Público.
- El (La) Director (a) General de Administración de Bienes y Contratación Administrativa.
- El (La) Tesorero (a) Nacional.
- El (La) Director (a) General de Hacienda.

Comisión de fortalecimiento hacendario

Órgano colegiado ad hoc dentro de la estructura del Ministerio de Hacienda, el cual se encarga de proponer, analizar, coordinar y evaluar medidas tendientes al mejor uso de los recursos que ingresen al erario público, sean de naturaleza tributaria o de deuda. Igualmente, se encargará de establecer estrategias para sanear y mantener fortalecida la Hacienda Pública mediante un régimen jurídico moderno, así como de dictaminar las posibilidades de renegociación o condonación de los títulos de la deuda pública emitidos por el Gobierno o el Banco Central de Costa Rica.

Estará conformada por los siguientes funcionarios:

- El (La) Ministro (a) de Hacienda, quien la coordinará.
- El (La) Viceministro (a) de Hacienda de Ingresos.
- El (La) Viceministro (a) de Hacienda de Egresos.
- El (La) Presidente (a) Ejecutivo del Banco Central.
- El (La) Presidente (a) de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.
- El (La) Presidente (a) de la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público.

La comisión podrá, para mejor resolver los asuntos de su competencia, solicitar la presencia de otros funcionarios relacionados con la Hacienda Pública, tal y como el (la) Contralor (a) General de la República o algún miembro del Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero.

Comisión de presupuesto institucional

La Comisión de Presupuesto Institucional es un órgano técnico de apoyo, conformado de manera interdisciplinaria con el objetivo de servir de dinamizador de los procesos de planificación, formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto institucional y con potestad de emitir recomendaciones al Jeraarca unipersonal o colegiado.

Este órgano estará conformado de la siguiente forma:

- El Gerente, en el caso de las instituciones descentralizadas, quien la coordinará,
- Director Administrativo-Financiero, en el caso de los ministerios y entes adscritos, quien la coordinará,
- El encargado Financiero-Contable, el cual será el secretario técnico de la comisión,
- El encargado de Planificación Institucional,
- El encargado de Recursos Humanos,
- El encargado de la Proveeduría Institucional
- Un representante del jerarca

Dirección Pública o Gubernativa

Es la capacidad institucional y personal en la Administración Pública, y de todo organismo y funcionario, para identificar necesidades sociales y tomar decisiones sobre todos los elementos humanos, materiales y organizativos que constituyen dicho aparato burocrático, con el fin de orientarlos hacia el logro de resultados que satisfagan dichas necesidades sociales.

Con base en las capacidades de dirección político-administrativa dispuestas en la Constitución Política para el Presidente de la República, éste ejerce dirección y jerarquía sobre la Administración Central, y únicamente dirección sobre las instituciones descentralizadas creadas al amparo del artículo 188 constitucional.

Directriz

Es el instrumento jurídico, de semejante relevancia y sustento que la de un Decreto Ejecutivo, normado en la LGAP para ser ejercido por el Poder Ejecutivo de cada ramo o sector (Presidente de la República con el Ministro respectivo) para efectuar la comunicación formal o escrita de decisiones de política gubernativa encaminadas a imponer las metas y tipos de medios que permitan ordenar las actividades de ministerios y entes autónomos, y ello en consecución de objetivos gubernativos de naturaleza central y unitaria en cada campo de actividad. Su definición normativa se encuentra en la LGAP, Art. 100, y colateralmente los Art. 98 y 99.

Las directrices pueden dividirse en:

- a. Intersubjetivas: permiten ordenar, orientar, dirigir y vigilar la *Actividad* de las instituciones descentralizadas. Son incompatibles con las órdenes, y por el contrario, establecen las Metas y Tipos de Medios sobre los cuales se encauzarán los recursos institucionales que están bajo administración de dichos entes públicos. Buscan una coordinación efectiva para con las instituciones ministeriales a nivel Sectorial o Regional.

- b. Inter-orgánicas: son propias de una relación jerárquico-administrativa, por medio de la cual el órgano superior del Poder Ejecutivo -Presidente y Ministro del Sector o alguno de ellos unilateralmente- ordena, orienta, dirige y vigila la *Actividad* de las instancias ministeriales de desconcentración máxima, mínima o sin desconcentración alguna. Son en sí un mandato y por lo tanto, de acatamiento obligatorio. Buscan una coordinación efectiva para con las instituciones descentralizadas a nivel Sectorial o Regional.
- c. Generales: son la máxima expresión de dirección gubernativa, al ser emitidas en forma general, buscando establecer las Metas y Tipos de Medios sobre los cuales deben dirigirse todos los entes públicos, sean de la Administración Central o Descentralizada. La naturaleza jurídico-administrativa de cada ente determinará el alcance de la directriz (alcance intersubjetivo o inter-orgánico).

Metas

Son definiciones de estados de situación de deseable obtención a futuro para cada Objetivo enunciado. Implican un nivel de detalle o concreción que sea fácilmente medible o convertible en Indicadores de Logro. Las Metas asociadas a Objetivos de largo y mediano plazo, deben considerarse como Metas Estratégicas que han de enmarcar, de manera más fácil y concreta, la definición o selección de Objetivos Específicos de corto plazo en un Plan Anual Operativo (lo cual los acercará a los requerimientos de la Contraloría General de la República y de la Ley No. 8131 de presupuestos públicos). Las Metas de corto y mediano plazo, deben ser objeto de definición vía Directrices por parte del Ministro rector de cada sector de actividad pública, pues las de largo plazo o estratégicas deben, deseablemente, estar contenidas en una Estrategia o Plan de Desarrollo en su prospección de largo plazo.

Oficinas Sectoriales de Planificación

Instancias administrativas creadas en acatamiento al artículo 12 de la Ley de Planificación Nacional 5525, e integradas por personal de las Unidades de Planificación de aquellas instituciones de la Administración Central o Descentralizadas que converjan en un mismo Sector de *Actividad* administrativa.

Serán el apoyo técnico para que el Ministro Rector vigile el funcionamiento de las instituciones bajo su dirección, buscando determinar el enfilamiento, superposición o desviación de los recursos técnicos, humanos y financieros del Sector hacia el cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo.

Plan Anual Operativo

Instrumento formulado en sujeción al PND que constituye el máximo nivel de desagregación programática para el Sistema de Administración Pública en cada ejercicio económico, detallándose en él la gama de acciones que cada ente público debe generar para el cumplimiento efectivo de los niveles superiores de la planificación presupuestaria —Planes Sectoriales, Regionales y PND—; especificando, igualmente, los recursos humanos y técnicos que harán posible dicho cumplimiento.

Al ser el cuarto nivel de la planificación presupuestaria, su grado de especificidad permite y obliga que su formulación, ejecución, coordinación, control y evaluación estén enfocados en el cumplimiento de Metas (Proyectos Públicos) y en los Indicadores de Logro dispuestos para determinar el avance de éstas, así como el aporte de cada ente en las mismas.

Plan Nacional de Desarrollo

Marco orientador, direccionador, movilizador y evaluador para el desarrollo nacional, que define las acciones estratégico/funcionales que delinean el funcionamiento de todo el Sistema de Administración Pública para promover el desarrollo integral del país, por ejemplo, por medio de la distribución del ingreso, el acceso a los servicios sociales y la participación ciudadana para la mejora en la calidad de vida de la población. Establece de forma vinculante para las entidades públicas, los ministerios y demás órganos, las prioridades, objetivos, estrategias y metas derivadas de la capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, y que han sido fijadas a nivel nacional/global, regional o sectorial.

Es en sí la carta de navegación para todo el Sistema de Administración Pública.

Planificación Presupuestaria

Nuevo enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, por cuanto sus propósitos principales serían: lograr la complementariedad entre los sistemas gubernativos de Planificación Nacional y de Administración Financiera, buscando la disposición de actores y recursos propios de estos hacia el desarrollo nacional, a través del cumplimiento efectivo del Plan Nacional de Desarrollo. Igualmente, los procedimientos de acción para su logro y, por ende, los mecanismos de evaluación diseñados al efecto.

El modelo planificador reconoce grados o apéndices en los que terminan de vincularse el apartado programático con el presupuestario; así, se tienen los siguientes:

- I. Primer Grado: nivel máximo de planificación presupuestaria comprendido por el Plan Nacional de Desarrollo y el Presupuesto de la República aprobado por Ley para el cumplimiento del primero.

- II. Segundo Grado: en este plano se reflejan los Planes Sectoriales, diseñados para lograr sinergias institucionales, siendo que su logro es posible a través del cumplimiento de cuotas de recursos (técnicos, humanos o financieros) por parte de las respectivas instituciones participantes del Sector. Su expresión financiera se materializa por medio del Clasificador Sectorial del Gasto Público y el apartado programático resulta visible a través de los Proyectos Públicos (Metas).
- III. Tercer Grado: en un tercer plano de especificidad aparecen los Planes Regionales, diseñados para solventar las necesidades poblacionales del desarrollo, considerando las particularidades (geográficas, sociales, económicas, de infraestructura, etc.) que presenta cada región establecida por el Poder Ejecutivo.
- IV. Cuarto Grado: comprende el mayor nivel de unidad y especificidad programático-presupuestaria, ya que lo constituyen el Plan Anual Operativo y el Presupuesto de cada institución que, según los alcances Regionales y Sectoriales establecidos, disponga también de recursos para el desarrollo nacional.

Políticas Públicas

Una Política Pública se materializa en una Directriz -según la Ley General de la Administración Pública-, por lo que puede afirmarse que la segunda es la forma legal para expresar la voluntad y capacidad de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo, en los campos de *Actividad* administrativa que sean requeridos. Entonces, la Política Pública en Costa Rica, concretada a nivel de Directriz Gubernativa, es tanto un instrumento de corte administrativo, como también jurídico. Lo primero, al ser expresamente diseñado por la Administración Pública en su apéndice ejecutivo, y lo segundo, al pasar a formar parte del ordenamiento

jurídico nacional a través de la activación del principio de legalidad. Lo anterior, dentro de una estrategia macro como lo es el Plan Nacional de Desarrollo.

Las Políticas en su formato de Directriz, se emitirán para aclarar o delinear aspectos muy particulares del desarrollo nacional, sea a nivel Sectorial o Regional.

Presupuesto Público

Instrumento que expresa en términos financieros, el apoyo para el cumplimiento efectivo de los niveles superiores de planificación presupuestaria de primer, segundo, tercer o cuarto grado; reflejando la estimación de los ingresos probables y los egresos necesarios para cumplir con los mismos. El presupuesto público resulta ser el Tipo de Medios por los cuales se logra el cumplimiento de las Metas establecidas con base en la capacidad de dirección gubernativa.

Al referirse al Presupuesto Público, debe, inexorablemente, hacerse la distinción según el nivel programático-presupuestario al que se dirija, y según los siguientes términos:

- I. Primer Grado: Presupuesto de la República aprobado por Ley para el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.
- II. Segundo Grado: Presupuestos institucionales segmentados por Región, dispuestos para el cumplimiento efectivo de las Políticas Públicas establecidas por el Poder Ejecutivo.
- III. Tercer Grado: Clasificador Sectorial del Gasto Público.
- IV. Cuarto Grado: Presupuesto institucional de cada ente público cubierto bajo el alero de dirección gubernativa del Poder Ejecutivo.

Presupuesto por Programas

En esencia, se trata de la presentación de información en cuanto a las implicaciones financieras destinadas al cumplimiento de los Proyectos Públicos establecidos como cursos de acción estratégico/funcional, según la capacidad de dirección gubernativa del Presidente de la República, permitiendo a los niveles gubernativos la mejora en la toma de decisiones sobre la asignación de recursos procedentes del erario público.

Este es el nivel máximo de segregación presupuestaria, considerando que una institución pública puede ser un programa presupuestario en sí, o contener varios programas presupuestarios que respondan a acciones separadas para el desarrollo nacional.

La dirección de los recursos de cada programa presupuestario será establecida conforme la Sectorialización generada por el Poder Ejecutivo.

Proceso Presupuestario Público

Es un conjunto de fases continuo, dinámico, participativo y flexible, mediante el cual las instituciones de la Administración Central y Descentralizada formulan, aprueban, ejecutan, controlan y evalúan la gestión institucional en sus dimensiones físicas y financieras, de conformidad con el principio de legalidad.

Consta de las siguientes fases:

Formulación presupuestaria: Fase del proceso que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo para activar la elaboración del presupuesto institucional, de manera que este exprese la asignación óptima de los recursos disponibles, con el fin de atender los requerimientos del Plan Anual Operativo, y por consiguiente, del Plan Nacional de Desarrollo.

Aprobación presupuestaria: Fase del proceso que comprende la serie de actos administrativos mediante los cuales la autoridad competente conoce, verifica y aprueba el presupuesto formulado o las modificaciones que de éste se le planteen para dar cumplimiento a los objetivos y metas establecidas para el ejercicio presupuestario, otorgándole la validez y eficacia jurídica al presupuesto para su respectiva ejecución.

Ejecución presupuestaria: Fase del proceso que comprende el conjunto de normas y procedimientos sistemáticos y ordenados de carácter técnico, legal y administrativo que, partiendo del presupuesto aprobado, se aplican para el cumplimiento de los objetivos y metas prescritos en los niveles superiores de planificación presupuestaria: primer, segundo, tercer y cuarto grado.

Control presupuestario: Fase del proceso que comprende el conjunto de acciones técnicas, legales y administrativas que se aplican para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas dispuestos para el desarrollo nacional, a través de los recursos presupuestarios.

Evaluación presupuestaria: Fase del proceso en la cual se analiza y valora integralmente bajo criterios de eficiencia, eficacia y calidad, la serie de resultados físicos y financieros logrados a partir del uso que se le han dado a los recursos presupuestarios, para garantizar el cumplimiento de los objetivos y metas dispuestos para el desarrollo nacional.

Prognosis Administrativa

La prognosis administrativa es la investigación científico-administrativo de lo que está ocurriendo en un determinado contexto, la consiguiente previsión de las acciones que deberán realizarse en el futuro de acuerdo con los datos que arrojen la experiencia y la investigación y, por último, la exposición objetiva de la previsión, es decir la planificación, constituyéndose las anteriores en una gran actividad especializada y continua que da como resultado un plan.

Programa Global de Inversiones Públicas

Consiste en la manifestación programático-presupuestaria más clara y puntual del PND durante la vigencia del mismo, por cuanto se esquematiza de manera tal, que refleja con alto grado de detalle la cantidad y tipo de proyectos sectoriales y regionales dispuestos para el desarrollo nacional; así mismo, contempla la cantidad de recursos presupuestarios que complementan y posibilitan la concreción exitosa de los proyectos.

La formalización, sistematización, coordinación, control y evaluación del programa será responsabilidad de los Ministerios de Planificación Nacional y Política Económica y de Hacienda.

La existencia de dicho programa promueve y fortalece la fiscalización sobre el uso que se le brinde a la Hacienda Pública, al poder identificar cada proyecto y las instituciones y recursos participantes, así como los responsables del mismo y su grado de avance.

Proyectos Públicos

Se entiende por proyecto público toda Meta que permite materializar la planificación del desarrollo nacional a través del modelo de la planificación presupuestaria, según sus respectivos apéndices de primer (PND) segundo (Planes Regionales), tercer (Planes Sectoriales) y cuarto grado (PAO). Cabe en este concepto tanto aquellas acciones en que prevalece la importancia de la inversión fija (industrias, carreteras, puertos) como aquellas en que lo fundamental son aspectos de orden socioeconómico, tecnológico o ambiental (programas de fortalecimiento a la educación básica o tecnológica, crédito agrícola, campañas sanitarias, investigación y resguardo de los recursos naturales, etc.).

El proyecto público debe dirigirse a la planificación, ejecución, dirección, control y evaluación de los recursos posibles para su cumplimiento, siendo fundamental el papel del Rector del Sector para lograr una actuación articulada, coherente, lógica, secuencial y ordenada de los entes bajo su tutela, buscando, sobre todo, que dichos actores no entorpezcan mutuamente su desempeño, la generación de sinergias sectoriales y la maximización de los recursos públicos.

Todo el conjunto de Proyectos Públicos formulados para: **a)** potenciar las oportunidades para el desarrollo, **b)** respetar y promover los derechos de los habitantes y **c)** abordar y solucionar las necesidades poblacionales, estarán comprendidos en un Banco de Proyectos Públicos, el cual amalgama y refleja cada proyecto Sectorial y Regional validado por el Poder Ejecutivo (Presidente de la República y Ministro Rector del Sector), y sobre el cual se han dispuesto recursos públicos mediante el nivel de desagregación presupuestaria respectivo.

Rectoría político-administrativa

Es la materialización, mediante actos administrativos concretos, de la autoridad que ostenta el Poder Ejecutivo para aplicar el régimen de dirección instituido en la LGAP.

Dependiendo de los entes sobre los que se ejerza la rectoría, así será el acto o instrumento de dirección que se utilice, y el más común es la Directriz en cualquiera de sus formas: intersubjetiva, inter-orgánica o general.

Regionalización

Significa la capacidad de la Administración Pública para organizarse y proyectarse territorialmente, con una amplia desconcentración en administración de recursos y en identificación de necesidades y prioridades regionales, con el fin de facilitar una mayor vinculación y una mayor capacidad de respuestas del aparato público a tales necesidades y prioridades regionales.

La regionalización del desarrollo se materializa por medio de la planificación, formulación, ejecución, control y evaluación de Planes Regionales, los cuales contienen una estructura mínima como la siguiente:

- Prognosis administrativa,
- Marco técnico-jurídico (Objetivos, normas fundacionales, etc.),
- Detalle funcional (Metas, acciones, responsables, indicadores de logro, etc.)
- Tipos de Medios (recursos públicos empleados)

Tipos de Medios

Se refiere a los recursos humanos, técnicos y financieros con que disponen los entes públicos para hacer posible la consecución de las metas establecidas por el Poder Ejecutivo en materia de planificación del desarrollo nacional, siempre y cuando no incurra la directriz en el señalamiento de actos concretos, pues ello es incompatible con la autonomía administrativa constitucionalmente garantizada a las instituciones descentralizadas. El conglomerado de Tipos de Medios empleados para el logro del PND constituye el Programa Global de Inversiones Públicas.

Sectorialización

Es el agrupamiento de instituciones, programas y actividades que concurren en campos semejantes de actividad en consecución de algún objetivo de Gobierno, estableciendo a los Ministros como órganos político-organizativos mayores a cada institución en particular, con el fin de fortalecer la dirección política del Poder Ejecutivo, y la programación sustantiva interinstitucional, y el control y evaluación de resultados públicos. El Sector debe reunir por lo menos a un Ministro sustantivo con el resto de entes descentralizados administrativamente que concurren en su campo de competencia.

La sectorialización del desarrollo se materializa por medio de la planificación, formulación, ejecución, control y evaluación de Planes Sectoriales, los cuales contienen una estructura mínima como la siguiente:

- Prognosis administrativa
- Marco técnico-jurídico (Objetivos, normas fundacionales, etc.)
- Detalle funcional (Metas, acciones, responsables, indicadores de logro, etc.)
- Tipos de Medios (recursos públicos empleados)

Sistema de Administración Financiera

Es el conjunto de normas, principios, y procedimientos utilizados, así como por los entes y órganos participantes en el proceso de planificación, obtención, asignación, utilización, registro, control y evaluación de sus recursos financieros.

Su objetivo primordial es ser el mecanismo dinamizador y naturalmente complementario del Sistema de Planificación Nacional a través del uso adecuado de la Hacienda Pública, la cual debe destinarse ineludiblemente al cumplimiento efectivo de los objetivos y metas establecidos en los diferentes niveles de la planificación presupuestaria.

Este Sistema cuenta con el Subsistema de Presupuesto, el cual comprende los principios, las técnicas, los métodos y procedimientos empleados, así como los órganos participantes en el proceso presupuestario.

Sistema Nacional de Planificación

Es el conjunto de normas, principios y procedimientos utilizados, por los entes y órganos participantes en el proceso de identificar y comprender la serie de oportunidades para el desarrollo, derechos de los habitantes y solución de necesidades poblacionales con soporte en la Ley 5525, y busca generar, proponer, planificar, ejecutar, coordinar, controlar y evaluar las correspondientes estrategias que potencien o solventen dichas oportunidades, derechos y necesidades.

Su objetivo primordial es ser el mecanismo articulador y formulador esquemático de la planificación del desarrollo nacional, lo que lo vuelve naturalmente complementario del Sistema de Administración Financiera.

II Parte: rol del Ministro de Hacienda y funciones del Ministerio dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.

Conforme el nivel de detalle indispensable para la mejor comprensión del presente modelo, resulta necesario explicitar las consideraciones rectoras y participativas del Ministro de Hacienda, así como de la estructura ministerial que le brinda soporte para lograr el alineamiento de los recursos de la Hacienda Pública para con el desarrollo nacional, según lo prescrito en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

a) Rol del Ministro de Hacienda

1. El Ministro de Hacienda es el Rector del Sistema de Administración Financiera instituido en la Ley 8131, correspondiéndole dirigir al mismo junto con el Presidente de la República, en un afán por lograr un desempeño sistémico, coherente, unitario y ordenado de todos los actores participantes del Sector de Administración Financiera.
2. El Ministro de Hacienda dirigirá el Sector mediante directrices presupuestarias, las cuales están dispuestas para alinear el desempeño financiero-presupuestario del Sistema de Administración Pública, hacia la materialización del desarrollo nacional vía Plan Nacional de Desarrollo.
3. El Ministro de Hacienda, junto con el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, son los responsables directos de asesorar al Presidente de la República sobre las estrategias y mecanismos que permiten consolidar la planificación presupuestaria como un enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, dedicado a materializar el ligamen indivisible Plan-Presupuesto.

4. El Ministro se apoyará en la estructura del Ministerio de Hacienda para cumplir eficazmente con su rol de Rector, a través de órganos técnicos y ad hoc (comisiones), de los Viceministros y de los encargados de los diferentes Subsistemas: Subsistema de Presupuesto, Subsistema de Hacienda, Subsistema de Contabilidad, Subsistema de Crédito Público, Subsistema de Administración de Bienes y Contratación Administrativa, Subsistema de Tesorería.
5. Corresponderá al Ministro refrendar los instrumentos jurídico-administrativos que instauren regulaciones específicas para el Sistema de Administración Financiera, tal y como la generación de Clasificadores presupuestarios, en el marco del Sistema de clasificación presupuestaria para el desarrollo.
6. El Ministro de Hacienda, junto con el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, serán los máximos responsables del Programa Global de Inversiones Públicas, asesorando al Presidente de la República sobre las medidas tendientes a su cumplimiento, e igualmente comunicando sobre los incumplimientos por parte de cualquiera de los actores del Sistema de Administración Pública.
7. El Ministro de Hacienda, junto con el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, serán los máximos responsables del Fondo de Incentivos para el desarrollo, el cual se alimenta de los recortes presupuestarios aplicados a las instituciones que incumplen Metas gubernativas, y se distribuye correlativamente como incentivos para aquellas que las cumplen o las sobrepasan, fortaleciéndose la concreción exitosa de dichas Metas (Proyectos Públicos).

b) Funciones de la Comisión de fortalecimiento hacendario

1. Proponer, analizar, coordinar y evaluar medidas tendientes al mejor uso de los recursos que ingresen al erario público, sean de naturaleza tributaria o de deuda.
2. Establecer estrategias para sanear y mantener fortalecida la Hacienda Pública mediante un régimen jurídico moderno.
3. Dictaminar las posibilidades de renegociación o condonación de los títulos de la deuda pública emitidos por el Gobierno o el Banco Central de Costa Rica.
4. Asesorar al Presidente de la República y al Poder Legislativo sobre las estrategias, acciones e instrumentos tendientes a lograr el mejor uso de los recursos presupuestarios, y el equilibrio de las finanzas públicas.

c) Funciones de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera (C.C.A.F.)

1. Coadyuvar al Ministro de Hacienda a la mejor dirección del Sistema de Administración Financiera, mediante la generación, coordinación, control y evaluación de directrices presupuestarias que enrumben a los entes del Sector al cumplimiento efectivo de los diferentes niveles de la planificación presupuestaria (Plan Nacional de Desarrollo, Planes Regionales, Planes Sectoriales y Planes Anuales Operativos).

2. Diseñar, proponer, validar, recomendar, controlar y evaluar instrumentos jurídico—administrativos de gestión (reglamentos, directrices, procedimientos, metodologías, manuales, etc.) que permitan el adecuado funcionamiento del Sistema de Administración Financiera y, por ende, el mejor uso de los recursos pertenecientes a la Hacienda Pública.
3. Dirigir, técnicamente, a la Comisión Institucional de Presupuesto de cada ente perteneciente al Sistema de Administración Financiera, a fin de potenciar el acople entre el apartado programático y el presupuestario.
4. Generar recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, a fin de que éste responda a los objetivos y metas del desarrollo nacional plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, generando las observaciones y recomendaciones pertinentes al Ministro de Hacienda.
5. Coordinar con las instancias del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica que corresponda, los esfuerzos, recursos o estrategias indispensables para propender, fortalecer y armonizar la complementariedad natural entre los Sistemas de Administración Financiera y de Planificación Nacional.
6. Evaluar el estado de las relaciones orgánico-funcionales entre los Sistemas de Administración Financiera y de Planificación Nacional, recomendando al Ministro de Hacienda la toma de decisiones efectivas que permita el reconocimiento, consolidación y potenciamiento del modelo integral de la planificación presupuestaria.
7. Coadyuvar a los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, a la mejor administración del Programa Global de Inversiones Públicas y del Fondo de Incentivos para el desarrollo.

d) Funciones de la Comisión de Presupuesto de cada institución perteneciente al Sistema de Administración Pública.

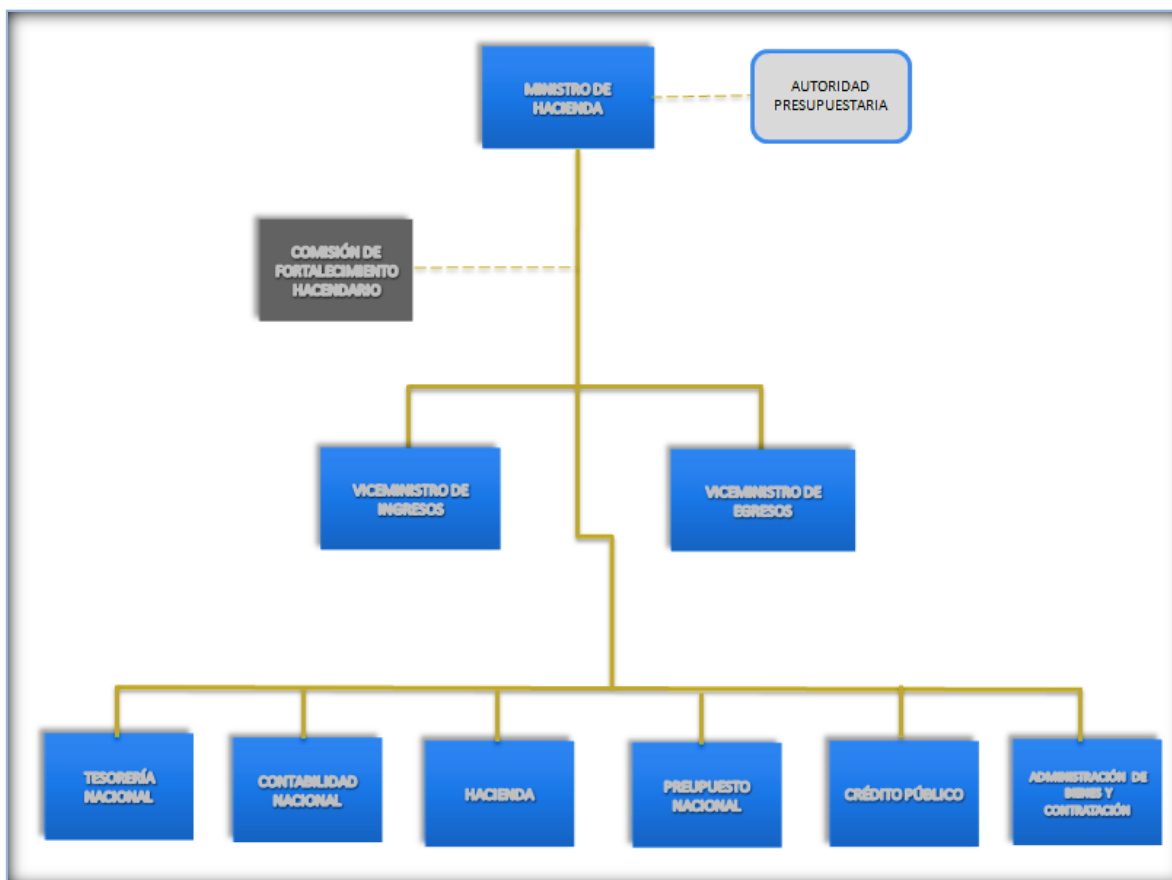
1. Cumplir con el rol de enlace a través del Encargado Financiero-Contable, entre la institución y la Comisión de la Administración Financiera, buscando desplegar a lo interno estrategias que permitan publicitar a todas las jefaturas las directrices presupuestarias emitidas por el Poder Ejecutivo.
2. Coordinar a lo interno de cada institución los mecanismos para lograr el cuarto nivel de la planificación presupuestaria, el cual comprende el mayor nivel de unidad y especificidad programático-presupuestaria, constituido por el Plan Anual Operativo y el Presupuesto, según los alcances Sectoriales y Regionales establecidos mediante Directriz.
3. Preparar el anteproyecto de presupuesto institucional, el cual resulta ser el conjunto de proyecciones presupuestarias que hacen posible el cumplimiento del Plan Anual Operativo y, por lo tanto, la atención y cumplimiento de estrategias y acciones a nivel regional y sectorial.
4. Validar el anteproyecto de presupuesto institucional, elevando el mismo al jerarca respectivo, junto con las recomendaciones indispensables para la atención y cumplimiento de las estrategias y acciones a nivel regional y sectorial establecidas en niveles superiores.
5. Vigilar el desempeño presupuestario institucional durante el respectivo ejercicio económico, llevando a cabo acciones de control concomitante con la gestión administrativa, para determinar cualquier desviación entre lo presupuestario y lo programático.

6. Emitir recomendaciones al jerarca sobre el mejor uso de los recursos presupuestarios para el normal cumplimiento del cuarto nivel de la planificación presupuestaria.

e) **Detalle esquemático-funcional de las relaciones inter-orgánicas del Ministerio de Hacienda dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.**

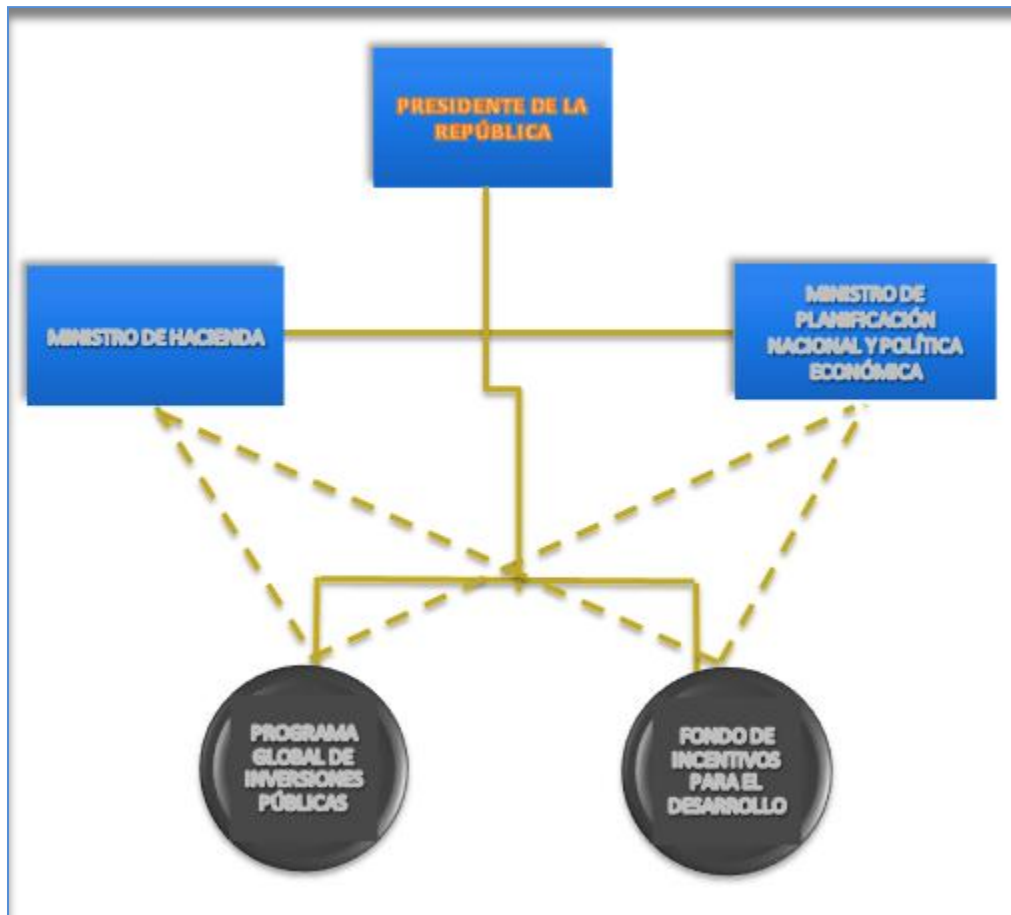
Esquema 6:

Relación jerárquico-funcional del Ministerio de Hacienda para la planificación presupuestaria integral



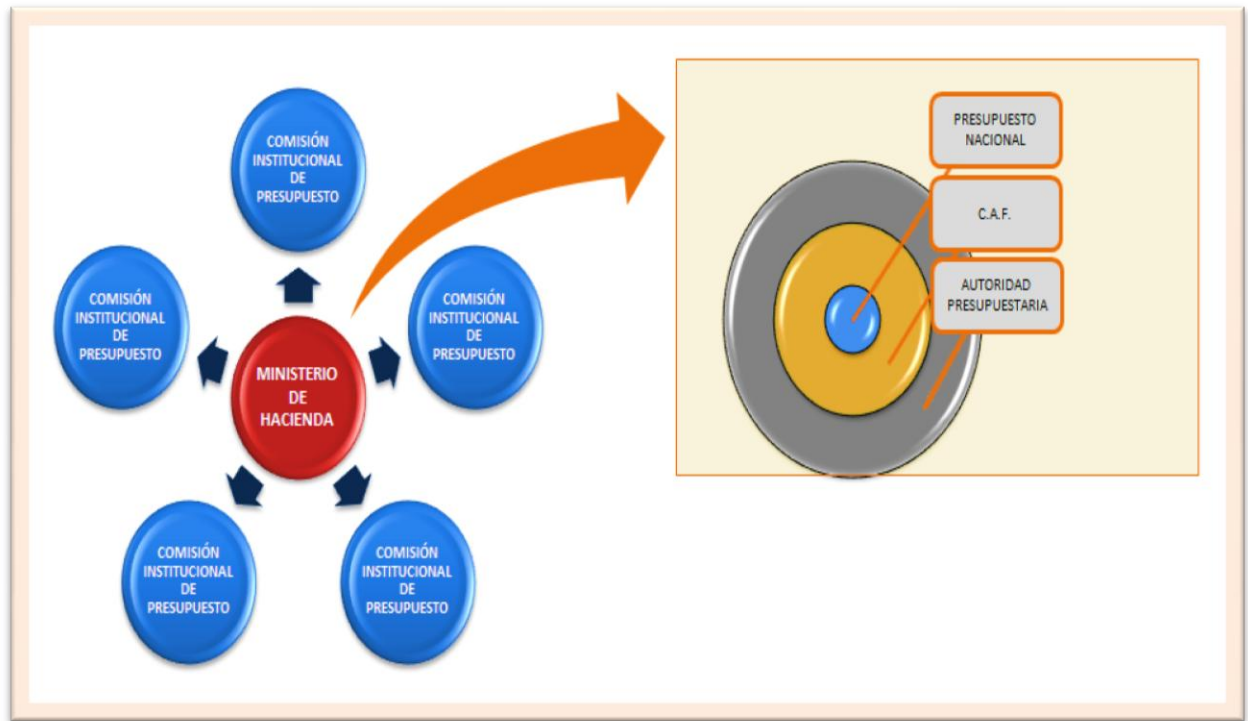
Esquema 7:

Dirección gubernativa del Programa Global de Inversiones Públicas y del Fondo de Incentivos para el desarrollo



Esquema 8:

Relación de dirección técnica entre el Ministerio de Hacienda y los entes del Sistema de Administración Financiera



III Parte: rol del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.

Conforme el nivel de detalle indispensable para la mejor comprensión del presente modelo, resulta necesario explicitar las consideraciones rectoras y participativas del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, lograr esquematizar la planificación del desarrollo nacional, según lo prescrito en la Ley de Planificación Nacional 5525 y en la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

a) Rol del Ministro de Planificación Nacional y Política Económica

1. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica es el Rector del Sistema Nacional de Planificación instituido en la Ley 5525, correspondiéndole dirigir al mismo junto con el Presidente de la República, en un afán por lograr un desempeño sistémico, coherente, unitario y ordenado de todos los actores participantes de los diferentes Sectores que componen el Sistema de Administración Pública.
2. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, junto con el Ministro de Hacienda, son los responsables directos de asesorar al Presidente de la República sobre las estrategias y mecanismos que permiten consolidar la planificación presupuestaria como un enfoque complementario y coadyuvante de la realidad gubernamental, dedicado a materializar el ligamen indivisible Plan-Presupuesto.
3. Corresponderá al Ministro refrendar los instrumentos jurídico-administrativos que instauren regulaciones específicas para el Sistema Nacional de Planificación, con el objetivo de lograr el pleno acoplamiento del apartado programático de cada institución, con el correspondiente presupuesto; en otras palabras, lograr la planificación integral.

4. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, junto con el Ministro de Hacienda, serán los máximos responsables del Programa Global de Inversiones Públicas, asesorando al Presidente de la República sobre las medidas tendientes a su cumplimiento, e igualmente comunicando sobre los incumplimientos por parte de cualquiera de los actores del Sistema de Administración Pública.
5. El Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, junto con el Ministro de Hacienda, serán los máximos responsables del Fondo de Incentivos para el desarrollo, el cual se alimenta de los recortes presupuestarios aplicados a las instituciones que incumplen Metas gubernativas, y se distribuye correlativamente como incentivos para aquellas que las cumplen o las sobrepasan, lo que fortalece la concreción exitosa de dichas Metas (Proyectos Públicos).

b) Funciones de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Sistema de Administración Pública.

1. Coadyuvar al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica a la mejor dirección del Sistema de Nacional de Planificación, mediante la generación, coordinación, control y evaluación de directrices que enrumben a las instituciones al cumplimiento efectivo de los diferentes niveles de la planificación presupuestaria (Plan Nacional de Desarrollo, Planes Regionales, Planes Sectoriales y Planes Anuales Operativos).

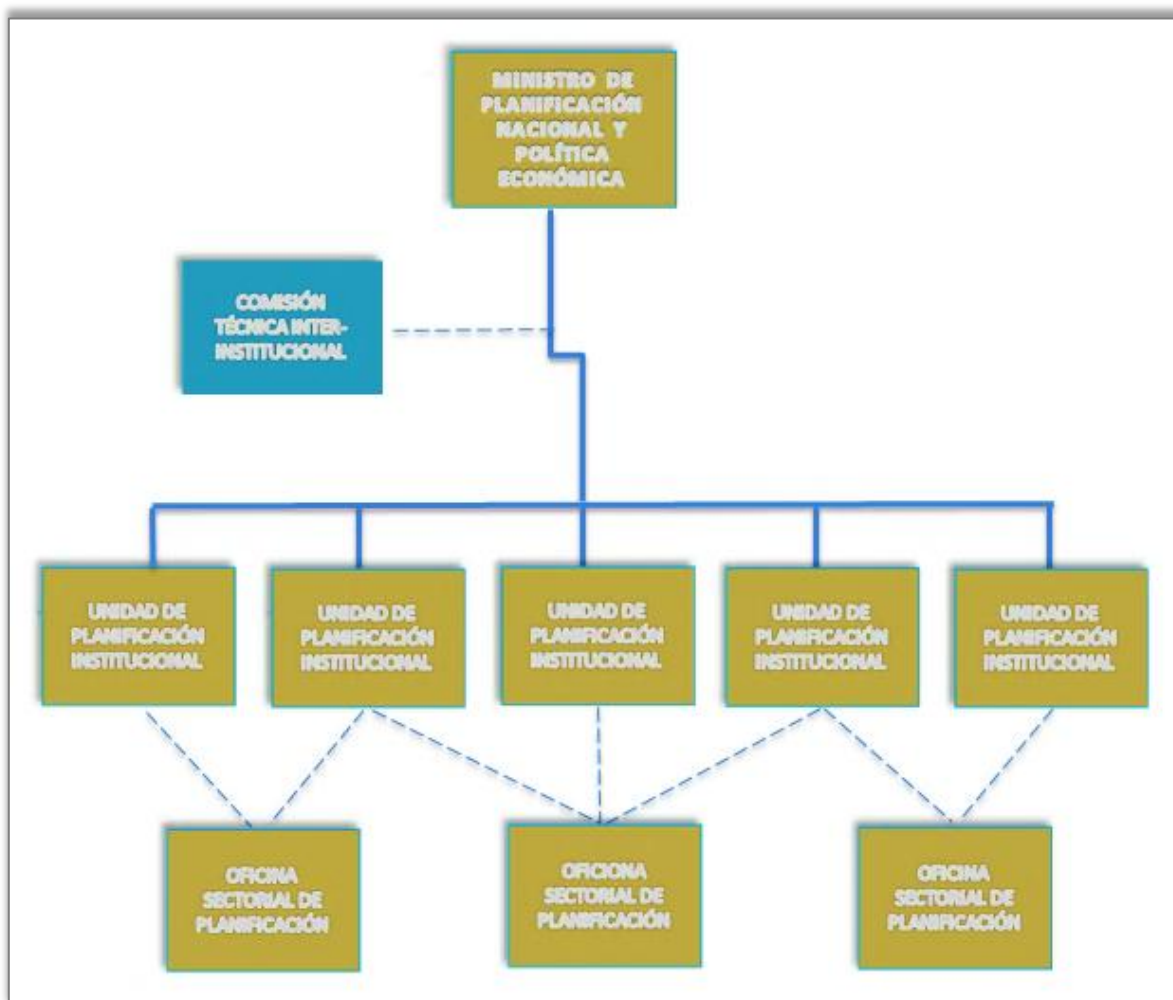
2. Proponer, validar, recomendar, controlar y evaluar instrumentos jurídico-administrativos de gestión (reglamentos, directrices, procedimientos, metodologías, manuales, etc.) que permitan el adecuado funcionamiento del Sistema Nacional de Planificación y su complementariedad natural con el Sistema de Administración Financiera, para lograr el mejor uso de los recursos pertenecientes a la Hacienda Pública.
3. Dirigir, técnicamente, a las Unidades de Planificación Institucional de cada entidad perteneciente al Sistema de Administración Pública, al igual que a las Oficinas Sectoriales de Planificación, en el marco de la Ley de Planificación Nacional 5525.
4. Generar recomendaciones sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, a fin de que éste responda a los objetivos y metas del desarrollo nacional plasmadas en el Plan Nacional de Desarrollo, con lo que pueda generar las observaciones y recomendaciones pertinentes al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica.
5. Coordinar con la Comisión de la Administración Financiera del Ministerio de Hacienda, los esfuerzos, recursos o estrategias indispensables para propender, fortalecer y armonizar la complementariedad natural entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera.
6. Evaluar el estado de las relaciones orgánico-funcionales entre los Sistemas de Planificación Nacional y de Administración Financiera, recomendando al Ministro de Planificación Nacional y Política Económica la toma de decisiones efectivas que permita el reconocimiento, consolidación y potenciamiento del modelo integral de la planificación presupuestaria.

7. Coadyuvar a los Ministros de Planificación Nacional y Política Económica y de Hacienda, a la mejor administración del Programa Global de Inversiones Públicas.

c) **Detalle esquemático-funcional de las relaciones inter-orgánicas del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.**

Esquema 9:

Relación jerárquico-funcional del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica para la planificación presupuestaria integral



IV Parte: funciones del Poder Legislativo dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.

El total cumplimiento del modelo integral de planificación presupuestaria solo será posible si todos los actores intervinientes comprenden la globalidad del mismo, y abonan a su desempeño sistémico, lo cual comprende que también el Poder Legislativo en su rol de fiscalizador del Poder Ejecutivo, y por ende, de la Hacienda Pública, ejerce las acciones que permitan un eficaz, eficiente y transparente uso de los recursos públicos para el mejor desarrollo nacional.

a) Funciones de la Comisión Permanente de Asuntos Hacendarios

1. Analizar y validar el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, mediante la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia, regionalización, sectorialización, entre otros, con el objetivo de vigilar que dicho presupuesto responda a las oportunidades del desarrollo, a los derechos de los habitantes y a la solución de necesidades poblacionales.
2. Recomendar al Plenario Legislativo la aprobación total o parcial del Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, o su improbación cuando se detecte el incumplimiento a los parámetros o criterios de eficacia, eficiencia, regionalización y sectorialización para el desarrollo nacional.
3. Evaluar los informes sobre formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto nacional que le presente el Ministro de Hacienda, vigilando el rol de este dentro del cumplimiento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.

4. Evaluar los informes sobre formulación, ejecución, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo que le presente el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, vigilando el rol de este dentro del cumplimiento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
5. Solicitar la presencia de los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, a fin de que rindan cuentas de forma personalísima sobre el funcionamiento de la planificación presupuestaria en todos sus niveles —ligamen Plan-Presupuesto—.
6. Exigir la activación por parte del Poder Ejecutivo, del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias emitidas por ese Poder.
7. Solicitar apoyo a la Contraloría General de la República cuando se requiera el ahondamiento en aspectos de orden político, jurídico, administrativo, económico y conceptual que inciden e impactan en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y en general sobre la Hacienda Pública.

b) Funciones de la Comisión de Control de Ingreso y de Gasto Público

1. Analizar y validar la liquidación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, mediante la aplicación de criterios de eficacia, eficiencia, regionalización, sectorialización, entre otros, con el objetivo de vigilar que dicho presupuesto respondió a las oportunidades del desarrollo, a los derechos de los habitantes y a la solución de necesidades poblacionales.
2. Recomendar al Plenario Legislativo la aprobación total o parcial de la liquidación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, o su improbación cuando se detecte el incumplimiento a los parámetros o criterios de eficacia, eficiencia, regionalización y sectorialización para el desarrollo nacional.
3. Evaluar los informes sobre formulación, ejecución, control y evaluación del presupuesto nacional que le presente el Ministro de Hacienda, vigilando el rol de este dentro del cumplimiento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
4. Evaluar los informes sobre formulación, ejecución, control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo que le presente el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, vigilando el rol de este dentro del cumplimiento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131.
5. Solicitar la presencia de los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, a fin de que rindan cuentas de forma personalísima sobre el funcionamiento de la planificación presupuestaria en todos sus niveles —ligamen Plan-Presupuesto—.

6. Exigir la activación, por parte del Poder Ejecutivo, del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias emitidas por ese Poder.
7. Solicitar apoyo a la Contraloría General de la República cuando se requiera el ahondamiento en aspectos de orden político, jurídico, administrativo, económico y conceptual que inciden e impactan en el Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, y en general sobre la Hacienda Pública.

c) Funciones de la Contraloría General de la República

1. Ejercer control minucioso y fidedigno sobre los recursos presupuestarios dispuestos a los miembros del Sistema de Administración Pública, a fin de determinar deslindes de éstos para con el modelo de planificación presupuestaria en cualquiera de sus niveles.
2. Asesorar a la Comisión de Asuntos Hacendarios y a la Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público, sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República generados por el Poder Ejecutivo.
3. Generar Informes Técnicos sobre el Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, considerando para ello, de manera ineludible, criterios y elementos de eficacia, eficiencia, regionalización y sectorialización, buscando que la totalidad de la Hacienda Pública esté dedicada a: **a)** potenciar las oportunidades para el desarrollo, **b)** respetar y promover los derechos de los habitantes y **c)** abordar y solucionar las necesidades poblacionales de cualquier índole.

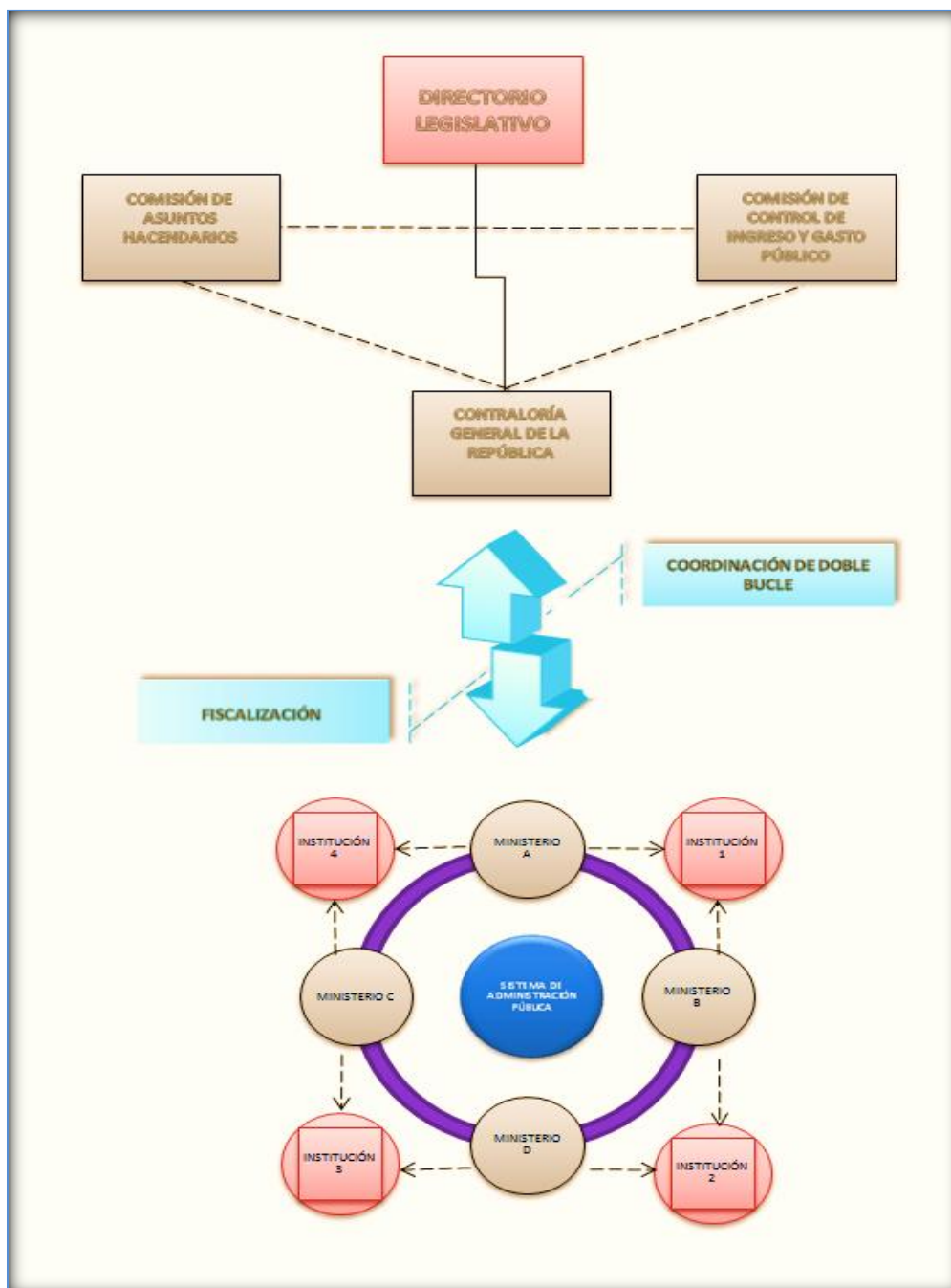
4. Generar Informes de Fiscalización abarcando a una institución pública en particular, o a un grupo de ellas, en los cuales se detalle con especificidad suficiente, el uso de que están siendo sujetos los recursos públicos en razón del modelo integral de planificación presupuestaria, generando recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre la aplicabilidad del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP.
5. Generar la emisión de una Memoria Anual según el artículo 32 de su Ley Orgánica, la cual refleje con especificidad suficiente la serie de acciones fiscalizadoras logradas durante el periodo correspondiente, así como las recomendaciones que permitirán el pleno alineamiento de los presupuestos públicos al Plan Nacional de Desarrollo.
6. Diseñar, proponer y emitir instrumentos técnico-normativos que orienten y obliguen a las instituciones públicas a encuadrar su accionar estratégico-funcional al ligamen Plan-Presupuesto bajo criterios de eficacia, eficiencia, regionalización y sectorialización así como controlar y evaluar el cumplimiento de estos, generando recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre la aplicabilidad del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias emitidas por ese Poder.
7. Coordinar con el Ministerio de Hacienda la generación y actualización de instrumentos técnico-normativos para el mejor cumplimiento de la planificación presupuestaria en todo el Sistema de Administración Pública, tal y como el Sistema de clasificación presupuestaria para el desarrollo (Clasificador sectorial del gasto público).

8. Coordinar con el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica la generación y actualización de instrumentos técnico-normativos para el mejor cumplimiento de la planificación presupuestaria en todo el Sistema de Administración Pública, así como los mecanismos de evaluación para determinar el alineamiento de la gestión administrativa institucional en razón del PND.

d) Detalle orgánico-funcional del Poder Legislativo dentro del modelo integral de planificación presupuestaria.

Esquema 10:

Relación jerárquico-funcional del Poder Legislativo para la planificación presupuestaria integral

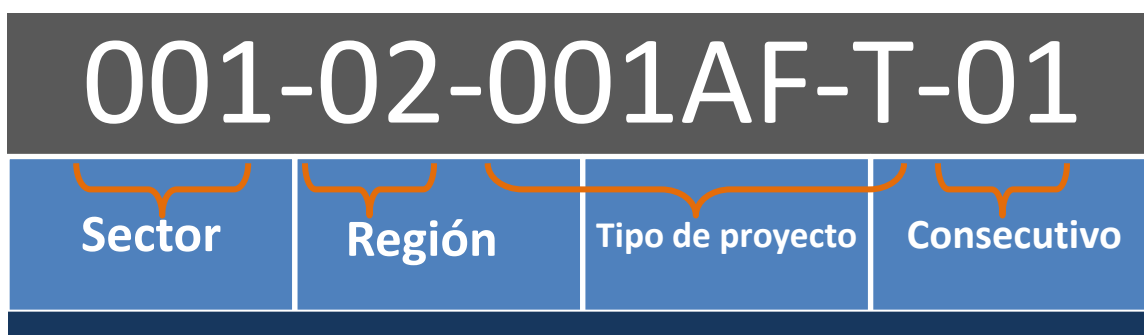


V Parte: Composición del Clasificador Sectorial del Gasto Público y Proyectos Públicos.

El Clasificador Sectorial del Gasto Público constituye el instrumento técnico-normativo que permite la correcta orientación a los órganos de dirección del Sistema de Administración Pública (Poder Ejecutivo), a los entes ejecutores, e incluso a la ciudadanía, sobre el uso que se le da a los recursos de la Hacienda Pública.

Su grado de especificidad permite determinar la serie de recursos presupuestarios invertidos en la atención de Políticas Sectoriales y Regionales de desarrollo, específicamente en el cumplimiento de Metas y de sus respectivos esquemas operativos: los Proyectos Públicos.

El detalle de identificación corresponde a la segregación de cada Proyecto por Sector, Región y Tipo de proyecto para el desarrollo, mediante una combinación alfanumérica única, tal y como se muestra a continuación:



a) Codificación y segregación sectorial

Sector de Actividad administrativa	Detalle numérico
1- Sector Administración Financiera	001
2- Sector Agropecuario y de producción	002
3- Sector Ambiente y Energía	003
4- Sector Ciencia, Tecnología e Innovación	004
5- Sector Comercio Exterior e Integración Regional	005
6- Sector Cultura y Juventud	006
7- Sector Educación	007
8- Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda	008
9- Sector Reactivación Económica y Comercio	009
10-Sector Salud	010
11-Sector Seguridad Nacional y ciudadana	011
12-Sector Trabajo y Seguridad Social	012
13-Sector Transportes e Infraestructura Nacional	013

1) Sector Administración Financiera

Este sector está conformado por: Ministerio de Hacienda (MH) y sus instancias adscritas, el Banco Central de Costa Rica (BCCR) y sus instancias adscritas (Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero y las Superintendencias), Instituto Nacional de Seguros (INS), Autoridad Reguladora de los Servicios Públicos (ARESEP) y sus instancias adscritas, los Bancos Comerciales del Estado, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el desarrollo y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

2) Sector Agropecuario

Conformado por: Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG) y sus instancias adscritas, Consejo Nacional de Producción (CNP), Corporación Arrocera Nacional (CONARROZ), Corporación Bananera Nacional (CORBANA), Corporación de Fomento Ganadero (CORFOGA), Programa Integral de Mercadeo Agropecuario (PIMA), Corporación Hortícola Nacional, Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), Instituto del Café de Costa Rica (ICAFE), Instituto de Desarrollo Agrario (IDA), Liga Agrícola Industrial de la Caña de Azúcar (LAICA), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Junta de Fomento Salinero y la Oficina Nacional Forestal.

3) Sector Ambiente y Energía

Conformado por: Ministerio del Ambiente y Energía (MINAE) y sus instancias adscritas, Comisión Nacional de Emergencias (CNE), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE) y sus subsidiarias, Refinadora Costarricense de Petróleo S. A. (RECOPE), Servicio Nacional de Aguas Subterráneas, Riego y Avenamiento (SENARA), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA) y el Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA).

4) Sector Ciencia, Tecnología e Innovación

Conformado por: Ministerio de Ciencia, Tecnología y Telecomunicaciones (MICITT), Consejo Nacional para Investigaciones Científicas y Tecnológicas (CONICIT), Academia Nacional de Ciencias, Entidad Costarricense de Acreditación (ECA), Centro Nacional de Ciencia y Tecnología de Alimentos (CITA), Comisión Nacional de Energía Atómica (CEA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE).

5) Sector Comercio Exterior e Integración Regional

Conformado por: Ministerio de Comercio Exterior (COMEX), Ministerio de Hacienda (MH), Ministerio de Economía, Industria y Comercio, Ministerio de Salud (MS) y la Promotora de Comercio Exterior (PROCOMER).

6) Sector Cultura y Juventud

Conformado por: Ministerio de Cultura y Juventud y sus instancias adscritas, Editorial Costa Rica, y el Sistema Nacional de Radio y Televisión S. A. (SINART).

En un nivel agregativo no vinculante con la dirección gubernativa se encuentran las Universidades Estatales.

7) Sector Educación

Conformado por: Ministerio de Educación Pública (MEP), Colegio San Luis Gonzaga de Cartago, Comisión Nacional de Préstamos para la Educación (CONAPE), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Fondo de Apoyo para la Educación Superior y Técnica del Puntarenense.

En un nivel agregativo no vinculante con la dirección gubernativa se encuentran las Universidades Estatales.

8) Sector Ordenamiento Territorial y Vivienda

Conformado por: Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos (MIVAH), Banco Hipotecario de la Vivienda (BANHVI), Instituto Nacional de Vivienda y Urbanismo (INVU), Instituto de Fomento y Asesoría Municipal (IFAM), Instituto de Desarrollo Rural (INDER), la Secretaría Técnica Nacional Ambiental (SETENA) del Ministerio de Ambiente y Energía, Comisión Nacional de Emergencias (CNE), la Unidad Ejecutora del Programa de Regularización de Catastro y Registro del Ministerio de Hacienda, y el Instituto Geográfico Nacional del Ministerio de Obras Públicas y Transportes.

9) Sector Reactivación Económica y Comercio

Conformado por: Ministerio de Economía, Industria y Comercio (MEIC), Ministerio de Hacienda (MH), el Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAG), Instituto Costarricense de Turismo (ICT), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Instituto Costarricense de Pesca y Acuicultura (INCOPESCA), Fondo de Desarrollo de la Provincia de Limón (FODELI) de la Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Consejo Nacional de Supervisión del Sistema Financiero (CONASIFF) los Bancos Comerciales del Estado, el Consejo Rector del Sistema de Banca para el desarrollo y el Banco Popular y de Desarrollo Comunal.

10) Sector Salud

Conformado por: Ministerio de Salud y sus instancias adscritas (Instituto sobre alcoholismo y farmacodependencia IAFA) , Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS), Instituto Costarricense de Acueductos y Alcantarillados (ICAA), Instituto Costarricense del Deporte y la Recreación (ICODER) y el Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD).

11) Sector Seguridad Nacional y Ciudadanía

Conformado por: Ministerio de Seguridad Pública (MSP) y sus instancias adscritas, Ministerio de Gobernación y Policía y sus instancias adscritas, Ministerio de Justicia y Paz y sus instancias adscritas, Instituto Costarricense sobre Drogas (ICD), Ministerio de Obras Públicas y Transportes y sus instancias adscritas, Comisión Nacional de Emergencias (CNE) y el Sistema de Emergencias 911 del Instituto Costarricense de Electricidad.

12) Sector Trabajo y Seguridad Social

Conformado por: Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTSS) y sus instancias adscritas, Caja Costarricense de Seguro Social (CCSS) Instituto Nacional de Fomento Cooperativo (INFOCOOP), Instituto Nacional de Aprendizaje (INA), Instituto Mixto de Ayuda Social (IMAS), Patronato Nacional de la Infancia (PANI), Dirección Nacional para el Desarrollo de la Comunidad (DINADECO) del Ministerio de Gobernación y Policía, Instituto Nacional de las Mujeres (INAMU), Junta de Protección Social (JPS), Comisión Nacional de Asuntos Indígenas (CONAI), Consejo Nacional de la Persona Adulta Mayor (CONAPAM), Consejo Nacional de la Persona Joven (CPJ), Patronato Nacional de Ciegos (PANACI), y el Consejo Nacional de la Niñez y la Adolescencia.

13) Sector Transportes e Infraestructura Nacional

Conformado por: Ministerio de Obras Públicas y Transportes (MOPT) y sus instancias adscritas, Instituto Costarricense de Ferrocarriles (INCOFER), Instituto Costarricense de Puertos del Pacífico (INCOP), Junta de Administración Portuaria y de Desarrollo Económico de la Vertiente Atlántica (JAPDEVA), Instituto Costarricense de Electricidad (ICE), Secretaría Técnica Ambiental (SETENA) del MINAE y la Comisión Nacional de Emergencias (CNE).

b) Codificación y segregación regional

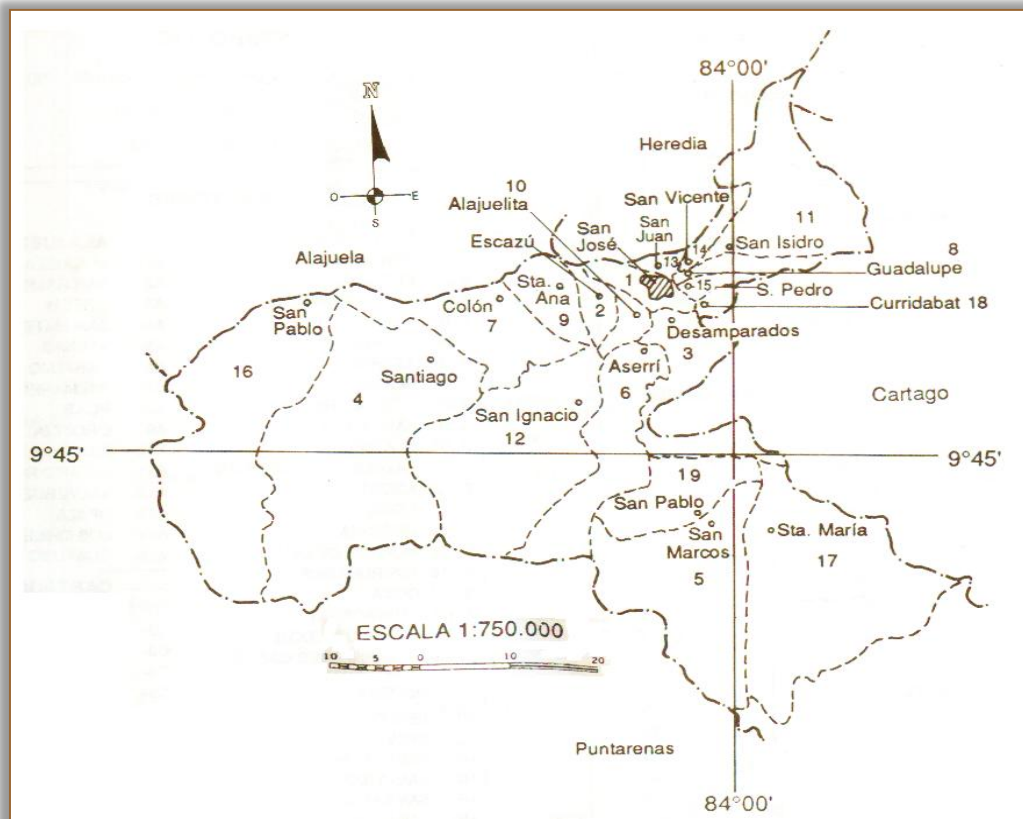
Región de desarrollo	Detalle numérico
1- Región Metropolitana	01
2- Región Central Occidental	02
3- Región Central Oriental	03
4- Región Heredia	04
5- Región Chorotega	05
6- Región Brunca	06
7- Región Huetar Atlántica	07
8- Región Huetar Norte	08
9- Región Pacífico Central	09
Todo el territorio nacional	10

Esquema 11:

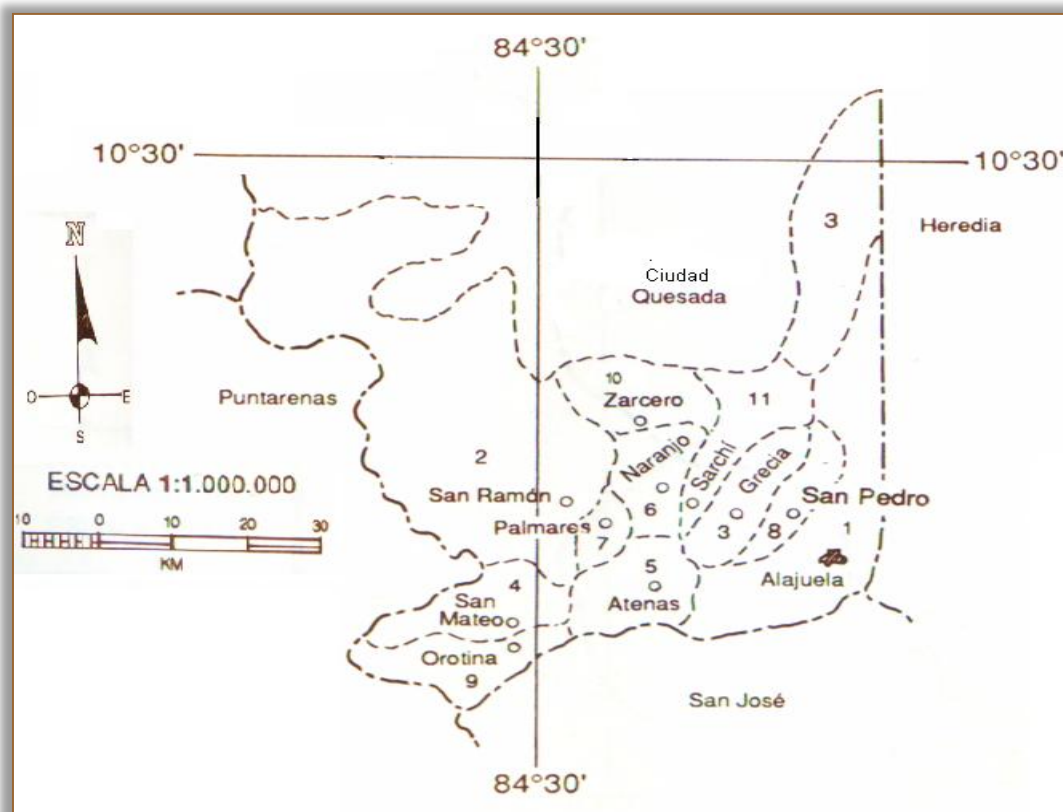
Distribución del territorio nacional por regiones de desarrollo



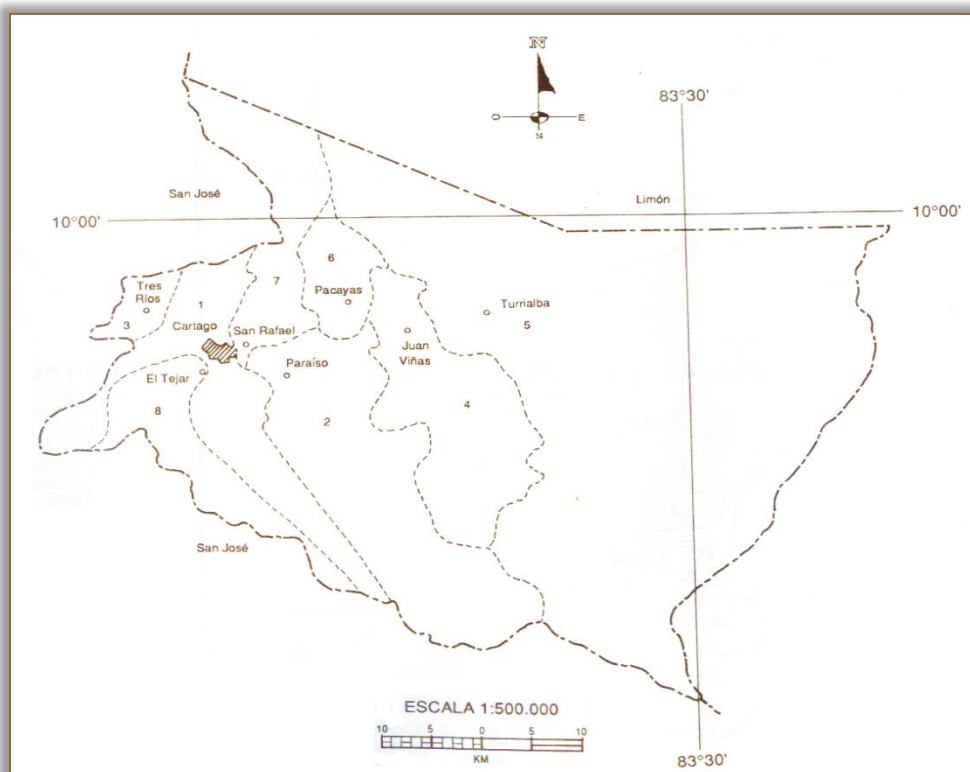
- 1) **Región Metropolitana:** Cantón Central de San José, Escazú, Desamparados, Puriscal, Tarrazú, Aserri, Mora, Goicoechea, Santa Ana, Alajuelita, Vásquez de Coronado, Acosta, Tibas, Moravia, Montes de Oca, Turrubares, Dota, Curridabat y León Cortés.



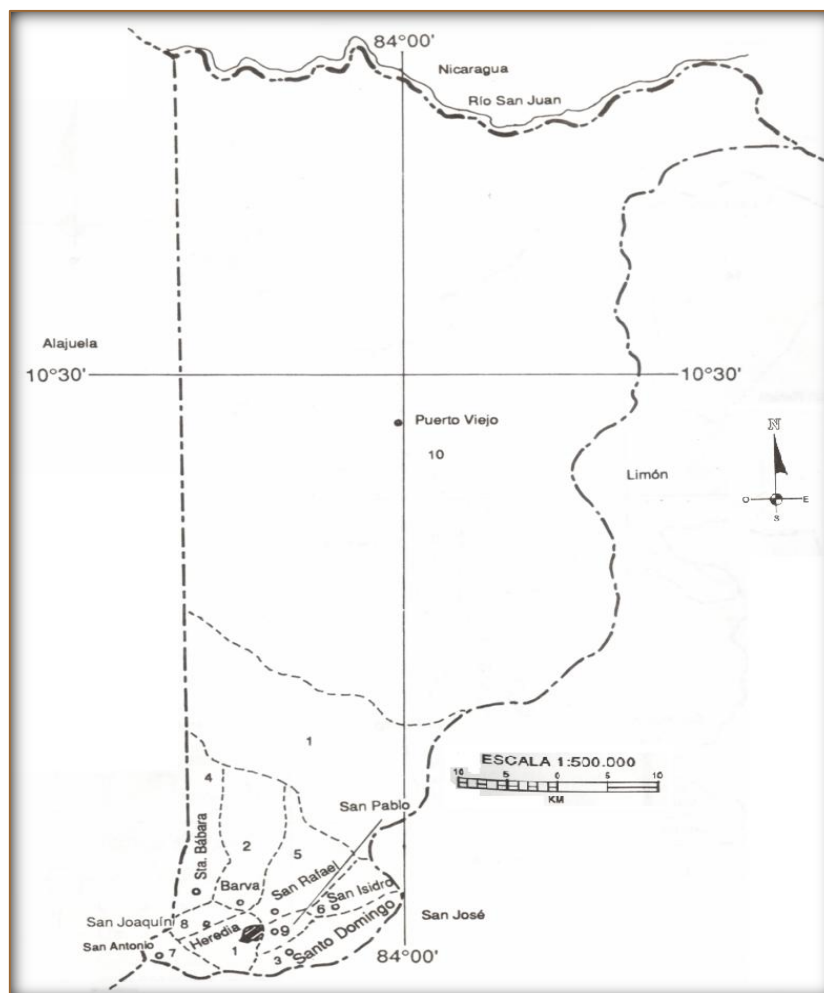
- 2) **Región Central Occidental:** Cantón Central de Alajuela, San Ramón, Grecia, San Mateo, Atenas, Naranjo, Palmares, Póas, Orotina, Alfaro Ruiz y Valverde Vega.



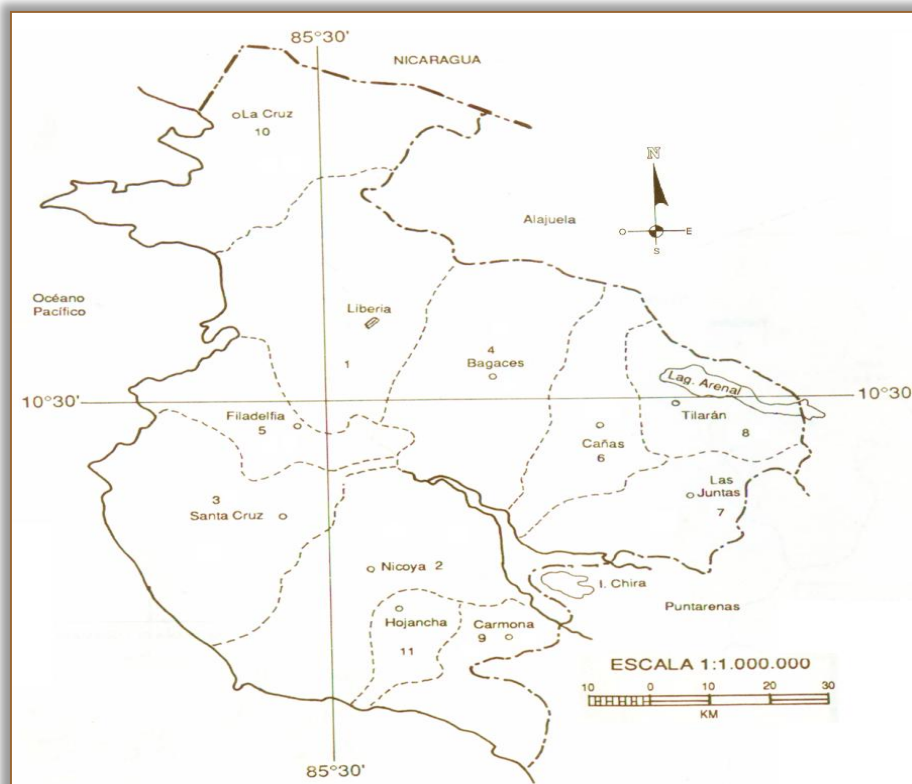
- 3) **Región Central Oriental:** Cantón Central de Cartago, Paraíso, La Unión, Jiménez, Turrialba, Alvarado, Oreamuno y El Guarco.



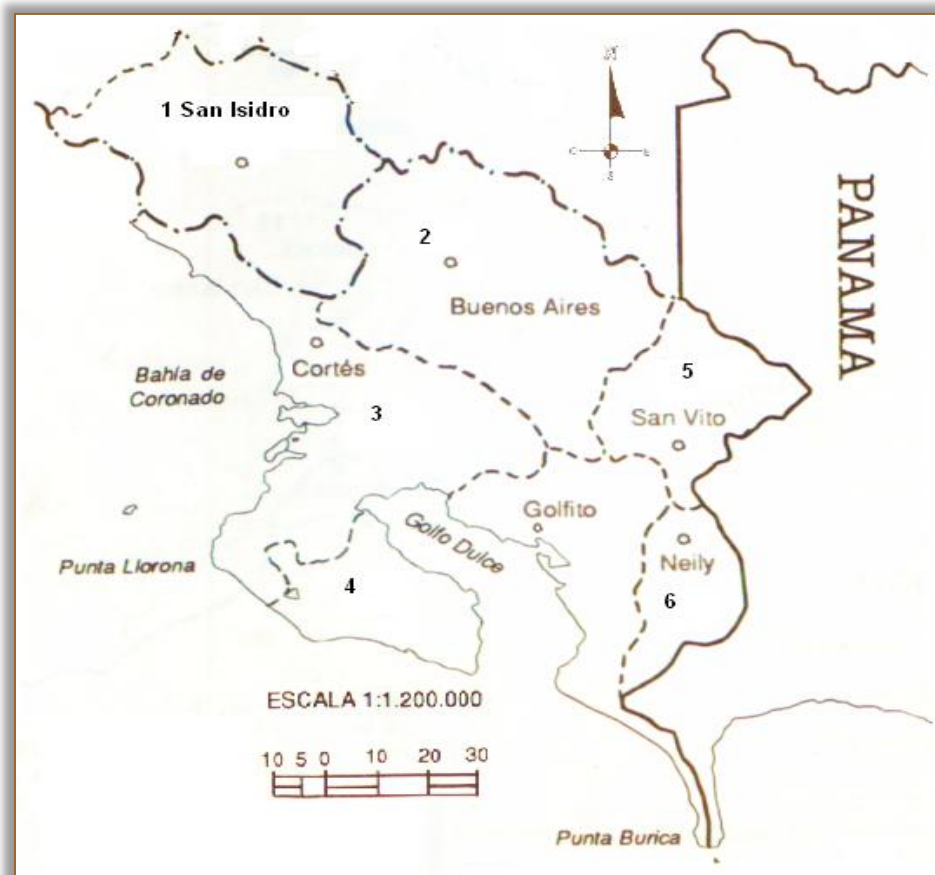
- 4) **Región Heredia:** Cantón Central de Heredia, Barva, Santo Domingo, Santa Bárbara, San Rafael, San Isidro, Belén, Flores, San Pablo y Sarapiquí.



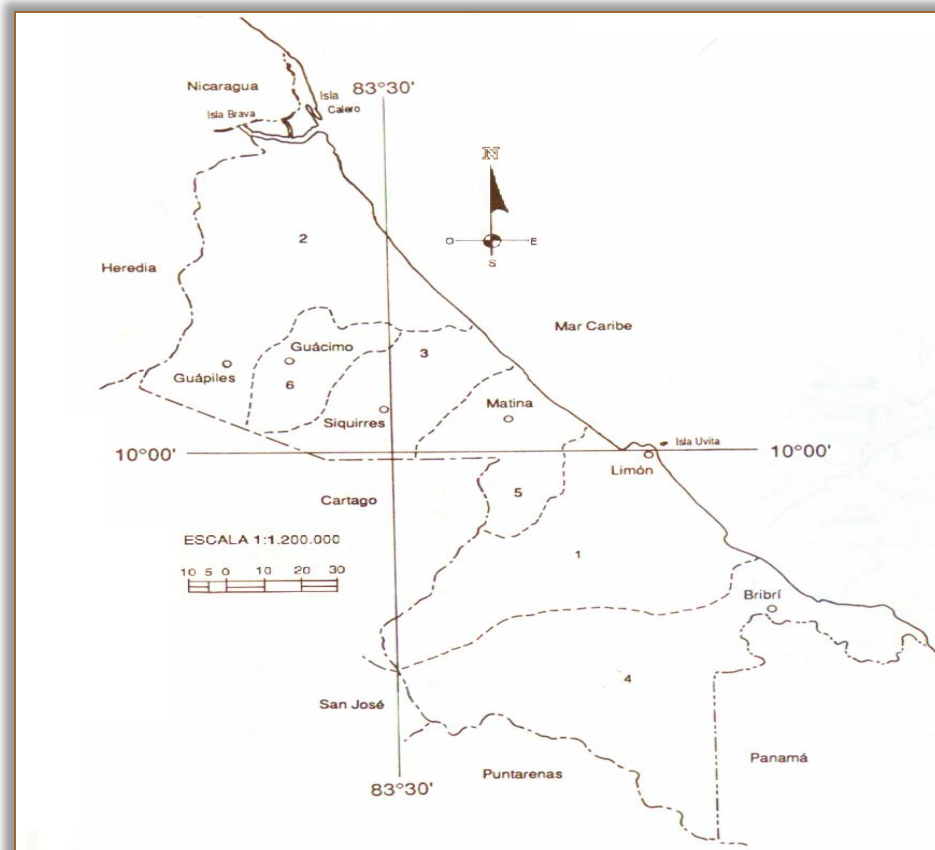
- 5) **Región Chorotega:** Liberia, Nicoya, Santa Cruz, Bagaces, Carrillo, Cañas, Abangares, Tilarán, Nandayure, La Cruz y Hojancha.



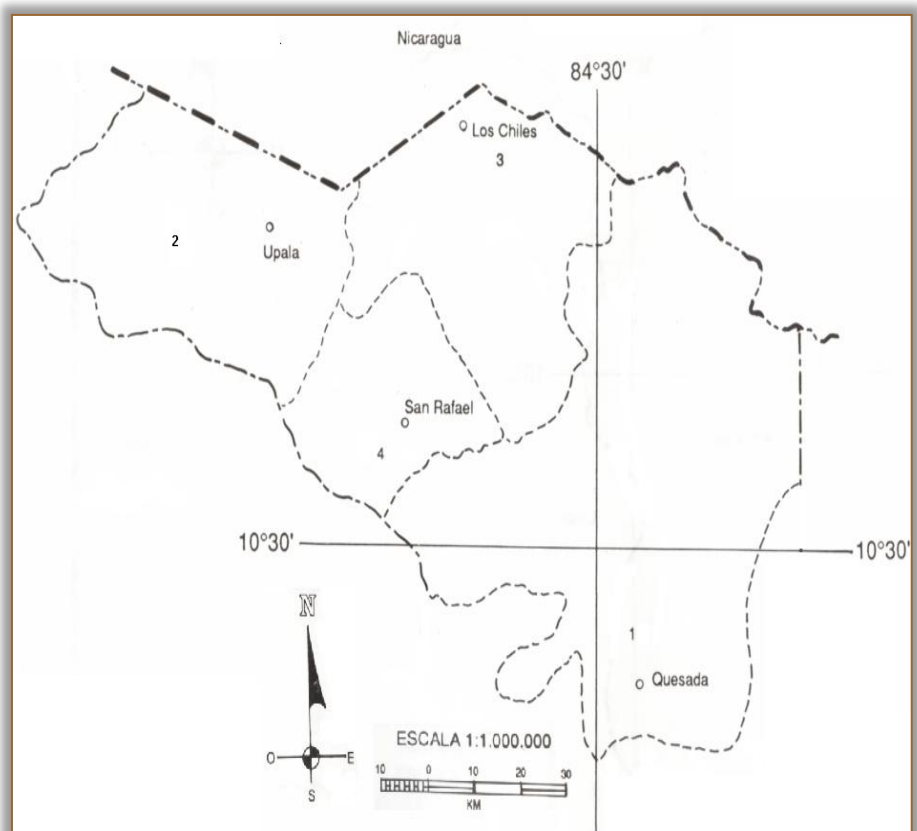
- 6) **Región Brunca:** Pérez Zeledón, Buenos Aires, Osa, Golfito, Coto Brus y Corredores.



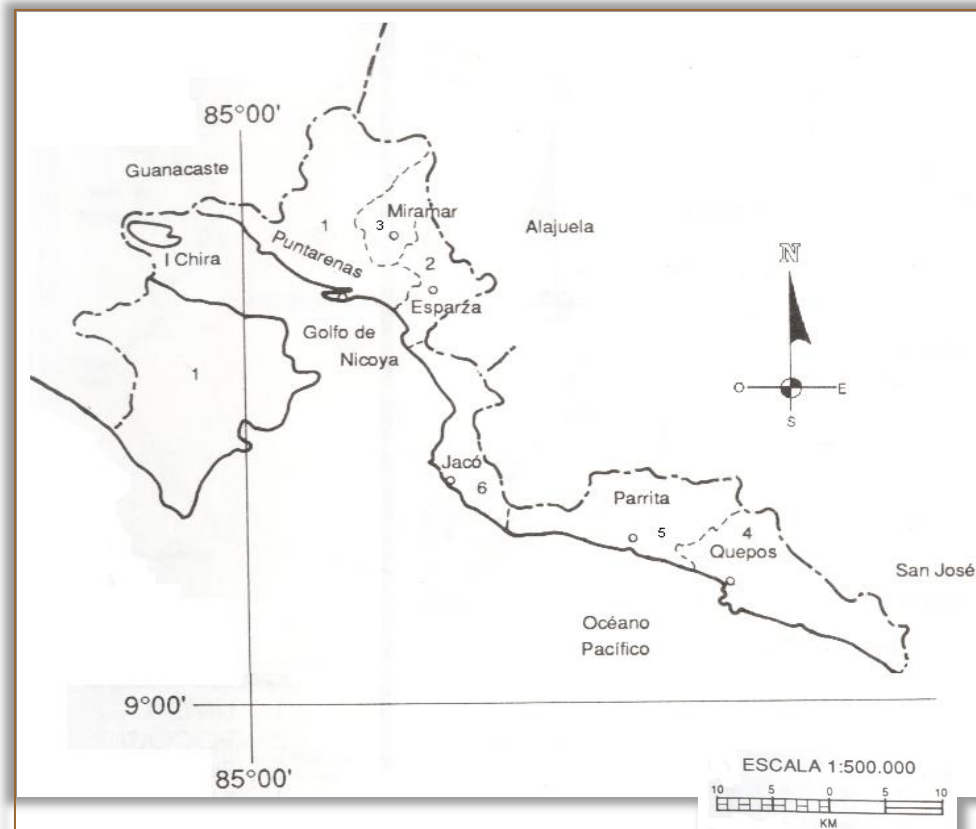
- 7) **Región Huetar Atlántica:** Cantón Central de Limón, Pococí, Siquirres, Talamanca, Matina y Guácimo.



8) **Región Huetar Norte:** San Carlos, Upala, Los Chiles y Guatuso.



9) **Región Pacífico Central:** Cantón Central de Puntarenas, Esparza, Montes de Oro, Aguirre, Parrita y Garabito.

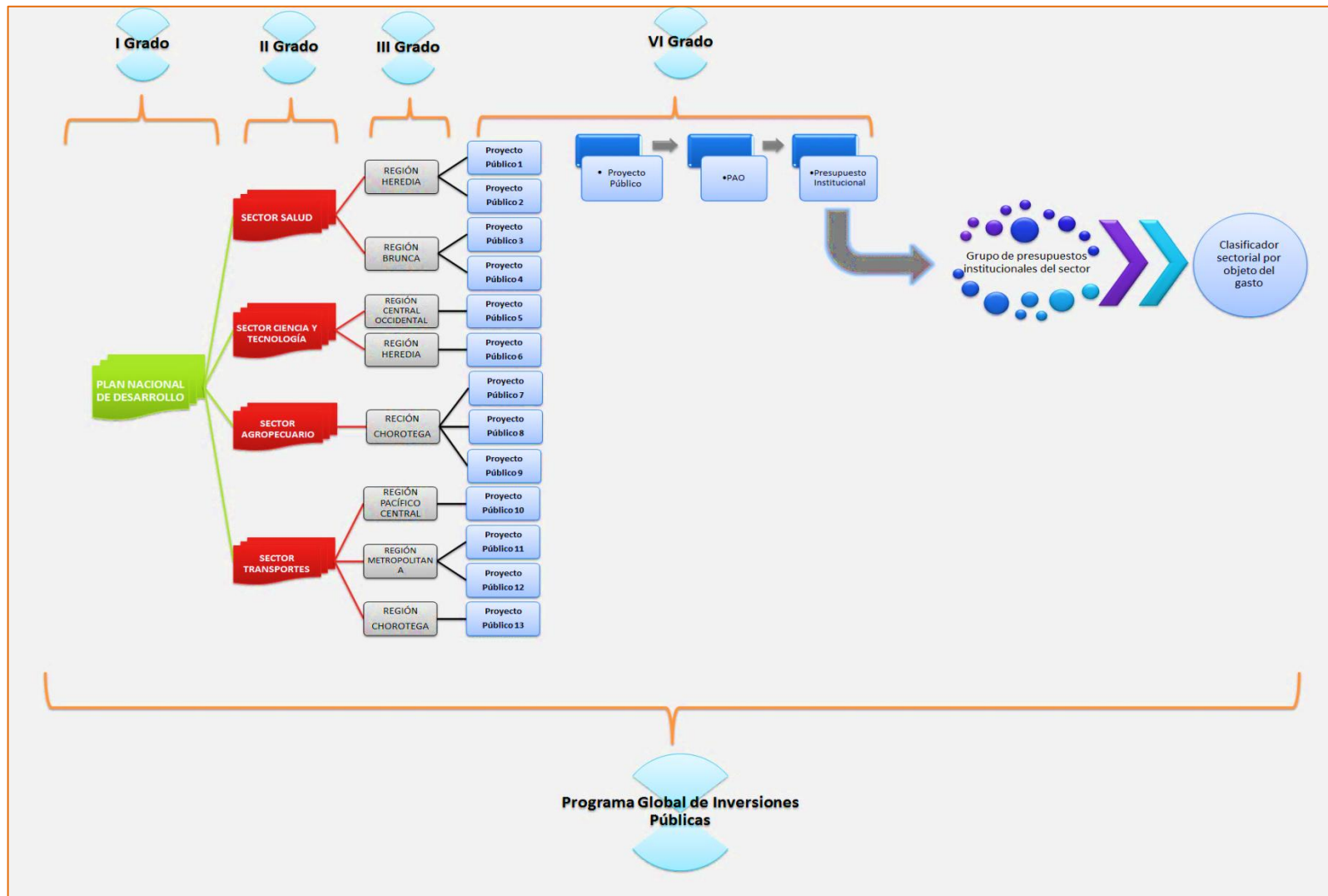


c) Tipología de Proyectos del desarrollo

Tipología de Proyectos Públicos para el desarrollo	Detalle alfanumérico
Agricultura y ganadería — apoyo y fortalecimiento al agricultor	001AG-AFA-01
Agricultura y ganadería — apoyo y fortalecimiento al productor ganadero	002AG-AFG-01
Agricultura y ganadería — convenios internacionales	003AG-CI-01
Agricultura y ganadería — control de plagas	004AG-CP-01
Agricultura y ganadería — investigación y transferencia	005AG-IT-01
Administración Financiera — mejoramiento tributario	001AF-T-01
Administración Financiera — plataforma tecnológica	002AF-PT-01
Ciencias médicas — convenios internacionales	001CM-CI-01
Educación — plataforma tecnológica	001E-P-01
Educación primaria — comedores escolares	001EP-CE-01
Educación primaria — infraestructura	002EP-I-01
Educación secundaria — formación técnica o científica	001ES-FTC-01
Educación secundaria — infraestructura	002ES-I-01
Educación universitaria	001EU-01
Educación técnica	001ET-01
Infraestructura área — construcción de terminales	001IA-CT-01
Infraestructura área — mejoramiento de terminales	002IA-MT-01
Infraestructura marítima — mejoramiento de terminales	001IM-MT-01
Infraestructura vial — carreteras y autopistas	001IV-C-01
Infraestructura vial — puentes	002IV-P-01
Integración Regional — aduanas	001IR-A-01
Integración Regional — capacitación y asesoramiento	002IR-CA-01
Ordenamiento urbano — estudios técnicos y de factibilidad	001OU-ETF-01
Ordenamiento urbano — desarrollo de viviendas, erradicación de precarios y tugurios.	002OU-V-01
Protección intelectual y datos del ciudadano	001PID-01
Reactivación económica — financiamiento a MIPYMES	001RE-FPYMES-01
Resguardo del ambiente — convenios internacionales	001RA-CI-01
Resguardo del ambiente — compra de terrenos para áreas protegidas	002RA-CT-01

Resguardo del ambiente — protección del recurso hídrico	003RA-PRI-01
Resguardo del ambiente — vigilancia en parques nacionales y áreas protegidas	004RA-VPAP-01
Reforma y fortalecimiento del Estado — infraestructura del Poder Legislativo	001REF-IPL-01
Reforma y fortalecimiento del Estado — derechos y garantías ciudadanas y electorales	002REF-DGSC-01
Reforma y fortalecimiento del Estado — reforma al Servicio Civil	002REF-RSC-01
Salud pública — atención a la niñez	001SP-AN-01
Salud pública — campañas de promoción	002SP-CP-01
Salud pública — convenios internacionales	003SP-CI-01
Salud pública — Infraestructura	004SP-I-01
Salud pública — Vacunación	005SP-V-01
Salud pública — investigación y desarrollo	006SP-ID-01
Seguridad Nacional — defensa nacional y límites territoriales	001SN-DNL-01
Seguridad Nacional — infraestructura policial	002SN-IP-01
Seguridad Nacional — justicia y sistema penitenciario	003SN-JSP-01
Seguridad Nacional — plataforma tecnológica	004SN-PT-01
Seguridad Nacional — vigilancia y protección a la ciudadanía	005SN-VPC-01
Seguridad Nacional — vigilancia aérea	006SN-VA-01
Seguridad Nacional — vigilancia marítima	007SN-VM-01
Seguridad social — atención de la población con discapacidad	001SS-APD-01
Seguridad social — plataforma tecnológica	002SS-PT-01
Seguridad social — Subsidio al desempleo	003SS-SD-01
Seguridad social — Subsidio por condición de pobreza, desvalidos o discapacidad	004SS-SPDD-01
Tecnología — becas y capacitación	001TEC-BD-01
Tecnología — electrificación rural	002TEC-ER-01
Tecnología — exploración y desarrollo de fuentes de energía	003TEC-FE-01
Tecnología — incubación de empresas	004TEC-IEM-01
Tecnología — telecomunicaciones	005TEC-T-01
Transportes — seguridad vial	001TRP-SV-01
Transportes — vigilancia de la flota vial	001TRP-VFV-01
Transportes — vigilancia policial	002TRP-VP-01

d) Diagrama que muestra la interrelación entre Sectores, Regiones y el Clasificador Sectorial



VI Parte: Metodología para el funcionamiento general del Modelo Integral de la Planificación Presupuestaria.

El siguiente detalle orgánico-funcional tiene como objetivo aclarar las consideraciones de naturaleza metodológica, jerárquica, comunicacional y decisional para la dirección, formulación, activación, control y evaluación de los distintos niveles de la planificación presupuestaria, abarcando las pautas político-estratégicas de máximo nivel, así como su desdoblamiento a niveles más operativos mediante acciones institucionales muy particulares, así como respetando y potenciando las dimensiones política, jurídica, administrativa y conceptual que delinean lo tocante a la planificación presupuestaria para el desarrollo.

a) Detalle de acciones

1. El Presidente de la República accede al cargo por el periodo constitucional respectivo, e inicia el proceso de modelización del desarrollo nacional, trasplantando el Programa de Gobierno del partido político por medio del cual gana las elecciones, hacia el Plan Nacional de Desarrollo, a través de Decreto Ejecutivo.
2. El Presidente de la República y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, conforman los Sectores de Actividad Administrativa mediante Decreto Ejecutivo, integrando a todos los actores del Sistema de Administración Pública bajo la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo.
3. El Presidente de la República y el Ministro de Planificación Nacional y Política Económica, conforman las Regiones de Desarrollo mediante Decreto Ejecutivo, al integrar a todos los actores del Sistema de Administración Pública bajo la dirección gubernativa del Poder Ejecutivo.

4. El Presidente de la República, en coordinación con el jerarca de MIDEPLAN y con los Ministros Rectores de Sector, aprueba los Planes Sectoriales del periodo.
5. Cada Ministro Rector Sector procede a constituir la Oficina Sectorial de Planificación según la Ley 5525, a fin de formular, controlar y evaluar el Plan Sectorial que se desprenda a su vez del Plan Nacional de Desarrollo.
6. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, en coordinación con todos los Ministros Rectores de Sector, mapea, perfila y valida los Planes Regionales del periodo.
7. El Presidente de la República, en coordinación con el jerarca de MIDEPLAN y con los Ministros Rectores, emite las directrices gubernativas para comunicar las Metas gubernativas sectoriales y regionales (Proyectos Públicos) que serán obligatorias o vinculantes para las instancias de dicho Sector, según la especificación en cuanto a Tipos de Medios e Indicadores de Logro para su cumplimiento.
8. El Presidente de la República, en coordinación con el Ministro de Hacienda y con los Ministros Rectores, emite las directrices presupuestarias del respectivo Ejercicio Económico, para que cada jerarca adecue su esquema programático-presupuestario al cumplimiento de las Metas (Proyectos Públicos).




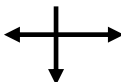




9. El Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, a solicitud y propuesta de la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Sistema de Administración Pública, genera los instrumentos técnico-normativos que guiarán el funcionamiento de las Unidades de Planificación Institucional y de las Oficinas Sectoriales de Planificación, con el objetivo de adecuar el Plan Anual Operativo a los Planes Regionales, Sectoriales y al PND.
10. La Comisión de Administración Financiera diseña y propone las directrices presupuestarias que se enviarán a las Comisiones de Presupuesto Institucional, directrices que serán de aprobación final por parte del Ministro de Hacienda, y en las cuales se afinarán detalles sobre el alineamiento del presupuesto anual al Plan Anual Operativo.
11. Cada jerarca institucional instruye a los Programas Presupuestarios para que identifiquen los recursos humanos, técnicos y financieros indispensables para el cumplimiento efectivo de la cuota que le corresponderá cumplir a la institución en razón de las Metas (Proyectos Públicos) establecidas.
12. Cada Programa Presupuestario identifica los recursos presupuestarios necesarios para el cumplimiento anual de Metas, y eleva el detalle a la Comisión de Presupuesto Institucional y al jerarca para su análisis, validación y posterior control y evaluación.
13. El Ministro Rector de Sector, apoyado por la Oficinas Sectoriales de Planificación, analiza, valida y envía el conglomerado de presupuestos institucionales al Ministerio de Hacienda —Autoridad Presupuestaria/Dirección General de Presupuesto Nacional— para su análisis, validación y posterior control y evaluación.

14. Los presupuestos sectoriales son analizados por las Comisiones de Coordinación Técnica de los Ministerios de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, buscan asegurar el alineamiento de éstos a las directrices presupuestarias y gubernativas establecidas para **a)** potenciar las oportunidades para el desarrollo, **b)** respetar y promover los derechos de los habitantes y **c)** abordar y solucionar las necesidades poblacionales de cualquier índole.
15. Una vez depurados los presupuestos sectoriales — y únicamente para el caso de la Administración Central— se proceden a compendiar para construir el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, el cual se envía a la Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa.
16. La Comisión de Asuntos Hacendarios de la Asamblea Legislativa recibe y analiza el Proyecto de Presupuesto bajo criterios de eficacia, eficiencia, sectorialización y regionalización entre otros, con el objetivo de vigilar que dicho presupuesto responda a las oportunidades del desarrollo, a los derechos de los habitantes y a la solución de necesidades poblacionales.
17. La Contraloría General de la República genera un Informe Técnico Proyecto de Presupuesto bajo criterios de eficacia, eficiencia, sectorialización y regionalización entre otros, con el objetivo de vigilar que dicho presupuesto responda a las oportunidades del desarrollo, a los derechos de los habitantes y a la solución de necesidades poblacionales. Dicho Informe se eleva al Poder Legislativo, y se pone a disposición de la ciudadanía por los medios comunicacionales disponibles.

18. La Comisión de Asuntos Hacendarios recibe a los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, y a cualquier Ministro Rector que así se requiera, para que insumen de forma personalísima sobre el funcionamiento de la planificación presupuestaria en todos sus niveles —ligamen Plan-Presupuesto—, y ello da sustento al Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.
19. La Comisión de Asuntos Hacendarios valida y aprueba total o parcialmente el Proyecto de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y lo eleva al Plenario Legislativo para su discusión y aprobación.
20. Una vez convertido en Ley de la República el Presupuesto Ordinario y Extraordinario, el Presidente, en coordinación con los Ministros de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica, oficializan el Programa Global de Inversiones Públicas del periodo mediante Decreto Ejecutivo.
21. Los Ministros Rectores inician las etapas de control y evaluación de los presupuestos sectoriales, y comunican al Presidente de la República y a los Ministros de Hacienda y Planificación Nacional y Política Económica, los incumplimientos detectados para activar el régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP, cuando se detecten incumplimientos a las directrices presupuestarias.
22. La Contraloría General de la República genera Informes de Fiscalización sobre el uso de que están siendo sujetos los recursos públicos en razón del modelo integral de planificación presupuestaria, generando recomendaciones al Poder Ejecutivo sobre la aplicabilidad del régimen de responsabilidad administrativa dispuesto en la Ley LAFRPP y en la LGAP.

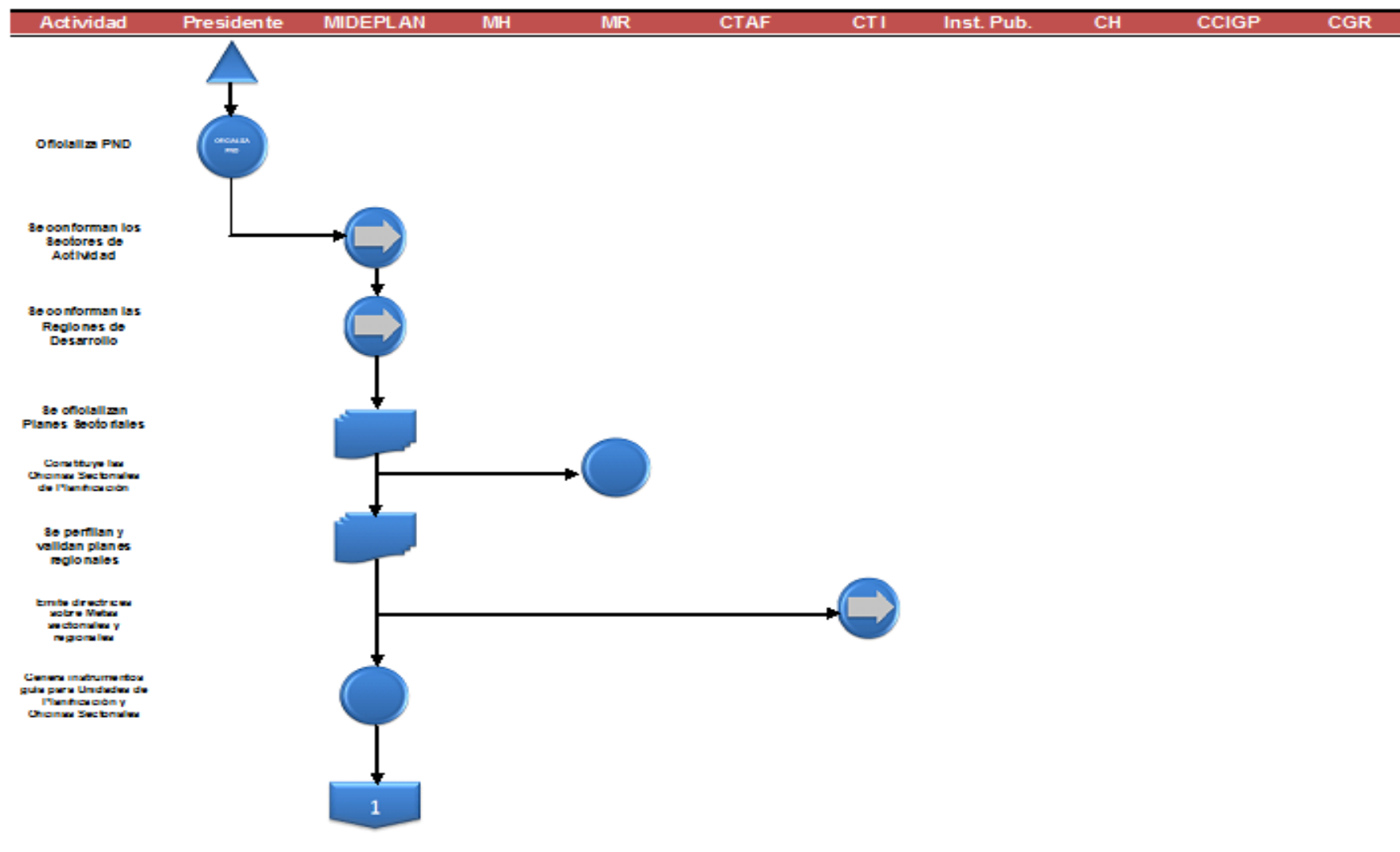
23. La Comisión de Control de Ingreso y de Gasto Público recibe a los Ministros de Hacienda y de Planificación Nacional y Política Económica, y a cualquier Ministro Rector que así se requiera, para que insumen de forma personalísima sobre el funcionamiento de la planificación presupuestaria en todos sus niveles —ligamen Plan-Presupuesto—, que da sustento a la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República.
24. La Comisión de Control de Ingreso y de Gasto Público valida y aprueba total o parcialmente en la liquidación de la Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República y lo eleva al Plenario Legislativo para su discusión y aprobación.

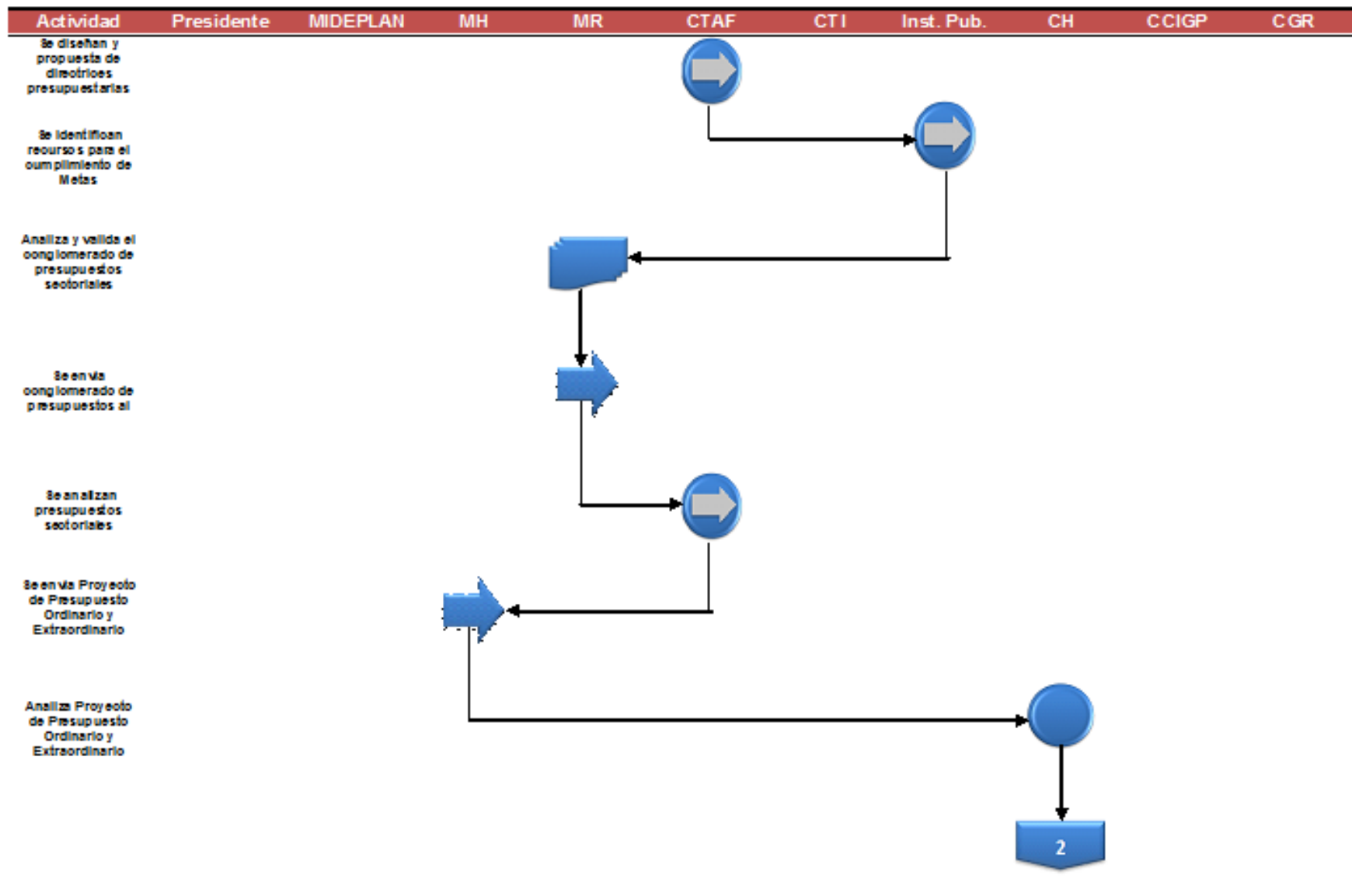
b) Flujograma

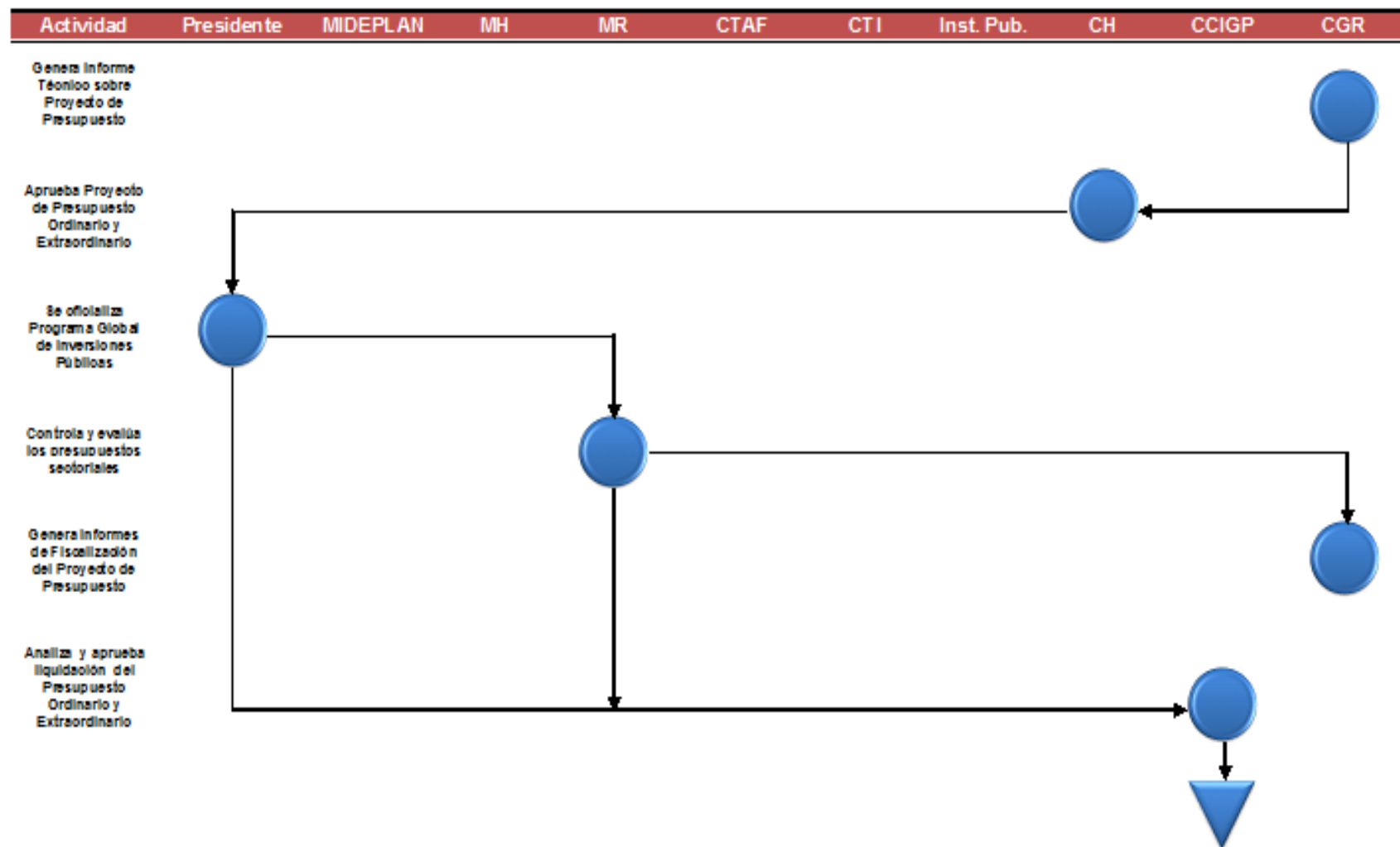
FLUJOGRAMA				
PROCEDIMIENTO	SIMBOLOGÍA SEGÚN ASME*			
Trámite General: Planificación Presupuestaria		Operación		Transporte
Sistema de Administración Pública		Origen		Distribución
Fecha: 03/10/2013		Operación combinada		Archivo
		Documentos		Conector
ABREVIATURAS				
Presidente de la República	Presidente	Ministro de Planificación Nacional y Política Económica	MIDEPLAN	
Ministerio de Hacienda	MH	Ministro Rector	MR	
Comisión Técnica –Hacienda	CTAF	Comisión Técnica - MIDEPLAN	CTI	
Comisión de Hacendarios	CH	Comisión de Control de Ingreso y Gasto Público	CCIGP	
Contraloría General de la República	CGR	Institución Pública perteneciente a un Sector de Administrativa	Inst. Pub.	

* Sociedad Americana de Ingenieros Mecánicos—ASME— (MIDEPLAN, 2009).

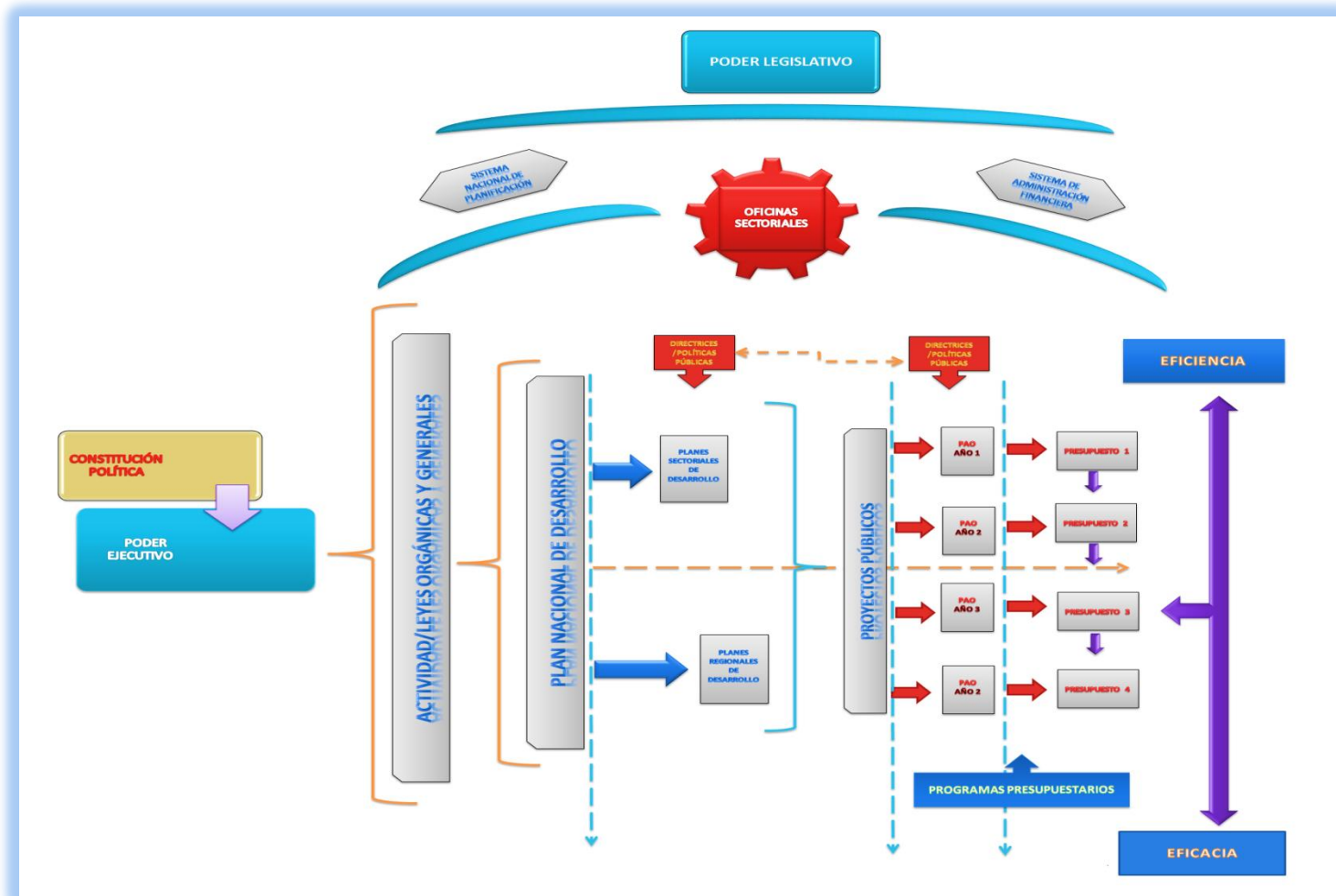
FLUJOGRAMA DEL FUNCIONAMIENTO GENERAL DEL MODELO INTEGRAL DE PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA







VII Parte: Diagrama del Modelo integral de planificación presupuestaria.



VIII Parte: Detalle de un Proyecto Público (Meta) que refleja consideraciones propias del Modelo integral de planificación presupuestaria.

Proyecto: 013-(05-08-04-07)-001IV-C-01
Sector: <u>Transportes e Infraestructura Nacional (código 013)</u>
Región: <u>Multiregional (Región Chorotega, Huetar Norte, Heredia y Huetar Atlántica)</u>
Objetivo General: Finalizar la rehabilitación de la Ruta Nacional 1856 con el fin de lograr vías de acceso que permitan el mejor abordaje de emergencias nacionales, así como el desarrollo de las comunidades ubicadas en el cordón fronterizo norte.
Responsable del Proyecto: Ministerio de Obras Públicas a través del CONAVI.
Objetivos Específicos: <ul style="list-style-type: none">a) Llevar a cabo los estudios de impacto ambiental que determinen la viabilidad de la rehabilitación total de la Ruta Nacional 1856.b) Concretar la adjudicación de la obra mediante el proceso de contratación administrativa, logrando llevar a cabo cada etapa del proceso en forma secuencial en tiempo y forma —especificaciones técnicas, publicación del cartel, recepción y análisis de ofertas, adjudicación, firma y refrendo contractual—.c) Determinar el órgano fiscalizador de la obra conforme los mecanismos previstos en la contratación administrativa, sea mediante concurso o convenio.d) Vigilar el desarrollo normal de las obras a través del órgano fiscalizador, estableciendo multas y sanciones al proveedor cuando medien causas de su entera responsabilidad.e) Concretar las obras de resarcimiento ambiental para disminuir el impacto por el desarrollo de la obra, según las observaciones y recomendaciones generadas por la SETENA, a través de los mecanismos previstos en la contratación administrativa, sea mediante concurso o convenio.

- f)** Coordinar con otras instancias públicas la instalación de servicios públicos básicos (agua, electricidad, etc.) para lograr la finalización exitosa de la obra y, correlativamente, poner los mismos a disposición de los pobladores de las comunidades cercanas a la Ruta Nacional.
- g)** Solventar cualquier situación imprevisible y de emergencia que afecte el desarrollo normal de la obra, por ejemplo, deslaves causados por efectos meteorológicos o sísmicos.

Indicadores de Logro

Programa presupuestario	Actividades	Unidad Ejecutora	Unidad de medida
889: SETENA-MINAE	1. Concreción de estudios de impacto ambiental	SETENA	Estudios y recomendaciones generadas.
003: Construcción Vial-CONAVI	1. Construcción y publicación del cartel, 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	CONAVI	Procesos de contratación administrativa realizados.
003: Construcción Vial-CONAVI	1. Estudio Técnico para la determinación del órgano fiscalizador, 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	CONAVI	Procesos de contratación administrativa realizados.
003: Construcción Vial-CONAVI	1. Ejecución de obras en la carpeta asfáltica y en puentes, 2. Vigilancia de las obras, 3. Aplicación de multas y sanciones.	CONAVI	1. Kms de carretera habilitados, 2. Puentes habilitados, 3. Informes de seguimiento generados y analizados, 4. Multas aplicadas, 5. Sanciones generadas.

003: Construcción Vial- CONAVI	1. Estudio Técnico para la determinación del ente encargado de las obras, 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	CONAVI	1. Procesos de contratación administrativa realizados. 2. Obras de resarcimiento generadas por región.
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Realizar actividades de coordinación sectorial, 2. Proyectos sectoriales e intersectoriales definidos, 3. Proyectos sectoriales e intersectoriales concretados.	CONAVI	1. Actividades de coordinación logradas, 2. Proyectos definidos, 3. Proyectos finalizados.
200: Gestión del riesgo -CNE	1. Diagnósticos por casos de emergencia, 2. Obras (proyectos) de contingencia realizadas en carpeta asfáltica o puentes.	C.N.E.	1. Diagnósticos realizados, 2. Kms de carretera intervenidos, 3. Puentes intervenidos.

Sector: Transportes e Infraestructura Nacional (código 013)

Región: Multiregional (Región Chorotega, Huetar Norte, Heredia y Huetar Atlántica)

Objetivo General: Finalizar la rehabilitación de la Ruta Nacional 1856 con el fin de lograr vías de acceso que permitan el mejor abordaje de emergencias nacionales, así como el desarrollo de las comunidades ubicadas en el cordón fronterizo norte.

Matriz para el control y evaluación de Indicadores de Logro

Programa presupuestario	Actividades	Unidad de medida	Recursos presupuestados	Recursos ejecutados I semestre	Recursos ejecutados II semestre
889: SETENA-MINAE	1. Concreción de estudios de impacto ambiental	Estudios y recomendaciones generadas.			
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Construcción y publicación del cartel, 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	Procesos de contratación administrativa realizados.			
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Estudio Técnico para la determinación del órgano fiscalizador. 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	Procesos de contratación administrativa realizados.			
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Ejecución de obras en la carpeta asfáltica y en puentes, 2. Vigilancia de las obras, 3. Aplicación de multas y sanciones.	1. Kms de carretera habilitados, 2. Puentes habilitados,			

		3. Informes de seguimiento generados y analizados, 4. Multas aplicadas, 5. Sanciones generadas.			
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Estudio Técnico para la determinación del ente encargado de las obras. 2. Recepción y análisis de ofertas, 3. Adjudicación, 4. Firma y refrendo contractual.	1. Procesos de contratación administrativa realizados. 2. Obras de resarcimiento generadas por región.			
003: Construcción Vial- CONAVI	1. Realizar actividades de coordinación sectorial, 2. Proyectos sectoriales e intersectoriales definidos, 3. Proyectos sectoriales e intersectoriales concretados.	1. Actividades de coordinación logradas, 2. Proyectos definidos, 3. Proyectos finalizados.			
200: Gestión del riesgo -CNE	1. Diagnósticos por casos de emergencia, 2. Obras (proyectos) de contingencia realizadas en carpeta asfáltica o puentes.	1. Diagnósticos realizados, 2. Kms de carretera intervenidos, 3. Puentes intervenidos.			
Total de recursos sectoriales invertidos					

IBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

BIBLIOGRAFÍA

Afanasiev, V.G. (1977). Sistemas dinámicos integrales: concepto de dirección. En Campero, G y Vidal, H (Copiladores). *Teoría General de Sistemas y Administración Pública* (pp.81-97). San José: EDUCA.

Alvarado, H., Madrigal, X., y Umaña, C. (1991). *Análisis de la relación planificación-presupuesto en el Gobierno Central de Costa Rica*. (Maestría de Tesis inédita). Universidad de Costa Rica.

Arellano, D., Gil-García, J.R., Ramírez, J. y Rojano, A. (2010). Nueva gestión pública en acción: procesos de modernización presupuestal. Una exploración en términos organizativos: Nueva Zelanda, Reino Unido, Australia y México. En Arellano, D. (Coordinador). *Más allá de la reinención del Gobierno. Fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina*. México: CIDE/Editorial Porrúa.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Expediente Legislativo 18324: Dictamen afirmativo para el proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República para el Ejercicio Económico 2012*. San José: Autor.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. *Expediente Legislativo 17963: Proyecto de Ley de saneamiento fiscal*. En Diario Oficial La Gaceta 117 Alcance Digital 32 del 17 de junio de 2011.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de reestructuración de la deuda pública. En Diario Oficial La Gaceta 167 del 02 de setiembre de 2001.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131. En Diario Oficial La Gaceta 198 del 16 de octubre de 2001.

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley Orgánica de la Contraloría General de la República 7428. (Citado el 01/05/2008). Disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=21629&nValor3=80928&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley para el equilibrio financiero del sector público 6955. (Citado el 21/03/2010). Disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRM¶m2=1&nValor1=1&nValor2=6199&nValor3=80883&strTipM=FN&IResultado=1&strSelect=sel

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de Planificación Nacional 5525. (Citado el 02/02/2008). Disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=34439&nValor3=81449&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Ley de creación de la Dirección General de Hacienda 3022. (Citado el 02/12/2012). Disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/normas/nrm_repartidor.asp?param1=NRM&nValor1=1&nValor2=36427&nValor3=38406&strTipM=FN

Asamblea Legislativa de la República de Costa Rica. Acuerdo Legislativo 399: Reglamento de la Asamblea Legislativa. (Citado el 17/09/2012). Disponible en http://www.asamblea.go.cr/Centro_de_informacion/biblioteca/Publicaciones%20a%20Texto%20Completo%20%20Revistas/reglamento%20AL.pdf

Banco Interamericano de Desarrollo (BID)/Banco Mundial (BM). (2010). Costa Rica: Informe de Desempeño de la Gestión de las Finanzas Pública (PEFA). (Citado el 05/03/2011). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/msib21/Templates/HomeContentTemplate.aspx?NRMODE=Published&NRORIGINALURL=%2fmsib21&NRNODEGUID=%7b8EB219B0-864A-4E44-91FA-6C129B2C7726%7d&NRCACHEHINT=Guest>

Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL)/Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). (2011). *Espacios Iberoamericanos. Hacia una nueva arquitectura del Estado para el desarrollo*. Santiago: CEPAL.

Contraloría General de la República. (2012a). *Normas Técnicas sobre Presupuesto Público N-1-2012-DC-DFOE*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2012b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2012c). *Presupuestos públicos 2012. Situación y perspectivas*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2012d). *Memoria Anual 2011*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2011). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2012*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2010). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2011*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2009a). *Nota-Informe No. DFOE-SAF-IF-11-2009, referente a “Estudio sobre mejoras al proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo 2010-2014”*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2009b). *Lineamientos Generales sobre la Planificación del Desarrollo Local*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2009c). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2010*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2008). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2009*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2007a). *Informe DFOE-SAF-21-2007 Estudio sobre el Sistema Nacional de Planificación*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2007b). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2008*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2006). *Informe Técnico al Proyecto de Ley de Presupuesto de la República 2007*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2004a). *Directrices sobre la aplicación de la “Circular con algunas disposiciones legales y técnicas sobre el sistema planificación-presupuesto de los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República” 8270*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2004b). *Lineamientos generales a considerar en la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2004c). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Hacienda como órgano rector del Sistema de Administración Financiera del Sector Público en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos por los entes y órganos sujetos a la aprobación presupuestaria de la Contraloría General de la República*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2004d). *Lineamientos generales a considerar por el Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica en relación con la formulación de planes operativos anuales y presupuestos de los entes y públicos*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2002). *El Sistema Tributario Costarricense. Contribuciones al debate nacional*. San José: CGR.

Contraloría General de la República. (2001). *Informe sobre el diagnóstico de la situación actual de los ingresos públicos en Costa Rica*. San José: CGR.

Crowther, W. (1999). *Manual de Investigación-Acción para la evaluación científica en el ámbito administrativo*. –3. reimp. de la 1.ed.— San José: EUNED.

Dirección General de Presupuesto Nacional/Tesorería Nacional. (2010). *Circular - 699-2010/TN-1084-2010. Lineamiento técnico para regular la programación financiera de la ejecución presupuestaria de la República*. San José: CGR.

Fallas, R. & Quirós, F. (2007). *Costa Rica: análisis crítico del proceso presupuestario*. Serie Gestión Pública 62. Santiago: CEPAL.

Fayol, H. (1957). *Administración Industrial y General*. Buenos Aires: El Ateneo.

Fondo Monetario Internacional. (2007). Manual de Transparencia Fiscal. (Citado el 01/11/2012). Disponible en www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/manuals.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2007). Código de buenas prácticas de transparencia fiscal. (Citado el 01/11/2012). Disponible en www.imf.org/external/np/fad/trans/spa/codes.pdf

Fondo Monetario Internacional. (2001). Manual de estadísticas de finanzas públicas. (Citado el 01/11/2012). Disponible en www.imf.org/external/pubs/ft/gfs/manual/esl/index.htm

Galván, J. (1983). *Proceso administrativo*. –1. reimp. de la 2.ed.— San José: EUNED.

García & García. (2010). *La gestión para resultados en el desarrollo. Avances y desafíos en América Latina y el Caribe*. Washington: BID.

Hernández, M. (2000). La constitucionalidad de la Ley de Presupuesto Nacional: un ideal inalcanzado. *Revista Parlamentaria*, 8 (2), 421-459.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (2011). *Panorama de la gestión pública en América Latina. En la Hora de la Igualdad*. Santiago: ILPES/CEPAL.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1980). *Discusiones sobre planificación.-11 edición.-* México: Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V.

Instituto Latinoamericano y del Caribe de Planificación Económica y Social (ILPES). (1974). *Experiencias y problemas de la planificación en América Latina*. México: Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V.

Jiménez, J.I. (1981). *Teoría General de la Administración*. -2 edición.- Madrid: Editorial Tecnos.

Jiménez, W. (1986). *Génesis del Gobierno de Costa Rica 1821-1981 Volumen I-II*. San José: Editorial Alma Mater.

Jiménez, W. (1975). *Administración Pública para el desarrollo integral*. -2 edición.- México: Fondo de Cultura Económica.

Jinesta, E. *Tratado de Derecho Administrativo Tomo I (Parte General)*. San José: Biblioteca Jurídica DIKÉ.

Licha, I. (Editora) (2005). *Ciudadanía activa: gestión de presupuestos locales en Asia Oriental y América Latina*. Washington: BID.

Lehoucq, F. (1998). *Instituciones democráticas y conflictos políticos en Costa Rica*. San José: EUNA.

Martner, G. (1989). *Planificación y Presupuestos por programas*. -17 edición.- México: Siglo Veintiuno Editores S.A. de C.V.

Meoño, J. (2012). Análisis de los procesos de dirección, planificación gubernativa, políticas públicas y reforma del Estado en Costa Rica. *Revista de Ciencias Económicas*, 30 (1), 13-72.

Meoño, J. (2011a). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2011b). *Fiscalización de la Hacienda Pública: ¿Cuán efectiva en Costa Rica*. San José: Escuela de Ciencias Políticas-Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2008). *Guía para un excelente Gobierno... y para un ciudadano menos indolente*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (2005). *Exigencia y rendición de cuentas sobre ingreso y gasto público: un análisis de lo que jurídica, institucional y políticamente puede hacerse en la materia*. San José: Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas, Universidad de Costa Rica.

Meoño, J. (1986). *Administración Pública: Teoría y Práctica*. -2 edición.- San José: EUCR.

Meoño, J. (1980). *Introducción al análisis de la burocracia pública*. San José: EUCR.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2012a). *Manual Gerencial para el diseño y ejecución de evaluaciones estratégicas de Gobierno*. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2012b). *Memoria Institucional 2011-2012*. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Ministerio de Hacienda (2011a). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación, seguimiento y evaluación estratégica de sectores e instituciones del Sector Público en Costa Rica*. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2011b). *Crea la Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 36901-PLAN-H*. En Diario Oficial La Gaceta 3 del 04 de enero de 2012.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010a). *Directriz general a considerar en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo 2011-2014, Directriz 001-MIDEPLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 119 del 21 de junio de 2010.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica / Ministerio de Hacienda (2010b). *Lineamientos técnicos y metodológicos para la programación estratégica sectorial e institucional y seguimiento y evaluación sectorial*. San José: Autor.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2010c). *Reglamento del Sistema Nacional de Evaluación, Decreto Ejecutivo 35755-PLAN-H*. En Diario Oficial La Gaceta 36 del 22 de febrero de 2010.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2009). *Guía para la Elaboración de Diagramas de Flujo*. San José: MIDEPLAN.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2008a). *Reglamento para la constitución y funcionamiento del Sistema Nacional de Inversión Pública, Decreto Ejecutivo 34694-PLAN-H*. En Diario Oficial La Gaceta 162 del 22 agosto de 2008.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2008b). *Reglamento Orgánico del Poder Ejecutivo, Decreto Ejecutivo 34582 MP-PLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 126 del 01 de julio de 2008.

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (2003). *Elaboración del Plan Nacional de Desarrollo por MIDEPLAN 31324-PLAN*. (Citado el 11/03/2011). Disponible en <http://www.mideplan.go.cr/index.php/es/documentos-y-normativas/384-decretos>

Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica. (1994). *Reglamento General del Ministerio de Planificación Nacional y Política Económica, Decreto Ejecutivo 23323 PLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 102 del 27 de mayo de 1994.

Ministerio de Hacienda. (2011). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2012*. (Citado el 14/04/2013). Disponible en https://www.hacienda.go.cr/NR/ronlyres/788639A3-5692-4F19-8E76-0057C30246CC/28504/Exp_Motivos_2012.pdf

Ministerio de Hacienda. (2010). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2011*. (Citado el 18/04/2013). Disponible en https://www.hacienda.go.cr/NR/ronlyres/143FA48F-17DA-4D5E-91A1-1CB220BBFE96/26195/PROYPPTO2011_EXPMOTIVOS.pdf

Ministerio de Hacienda. (2009). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2010*. (Citado el 20/04/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/ProyPpto2010.htm>

Ministerio de Hacienda. (2008). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2009*. (Citado el 25/04/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proypres2009.htm>

Ministerio de Hacienda. (2007). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2008*. (Citado el 28/04/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proypres2008.htm>

Ministerio de Hacienda. (2006). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2007*. (Citado el 01/05/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proyley2007.htm>

Ministerio de Hacienda. (2009). *Reglamento de Organización y Funciones de la Dirección General de Hacienda, Decreto Ejecutivo 35366-H*. En Diario Oficial La Gaceta 136 del 15 de julio de 2009.

Ministerio de Hacienda. (2008a). *Reglamento de creación de la Comisión de Coordinación de la Administración Financiera, Decreto Ejecutivo 34534-H*. En Diario Oficial La Gaceta 108 del 05 de junio de 2008.

Ministerio de Hacienda. (2008b). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2009*. (Citado el 29/04/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proypres2009.htm>

Ministerio de Hacienda. (2006a). *Criterios y Lineamientos Generales sobre el Proceso Presupuestario del Sector Público, Decreto Ejecutivo 33446-H*. En Diario Oficial La Gaceta 232 del 04 de diciembre de 2006.

Ministerio de Hacienda. (2006b). *Reglamento a la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos, Decreto Ejecutivo 32988 P-H-PLAN*. En Diario Oficial La Gaceta 74 del 18 de abril de 2006.

Ministerio de Hacienda. (2006c). *Presentación de Proyecto de Ley de Presupuesto Ordinario y Extraordinario de la República, para el Ejercicio Económico 2007*. (Citado el 15/04/2013). Disponible en <https://www.hacienda.go.cr/Msib21/Espanol/Direccion+General+de+Presupuesto+Nacional/proyley2007.htm>

Ministerio de Hacienda. (1997). *Reglamento General del Sistema de Presupuesto de la Administración Central, Decreto Ejecutivo 26402-H*. En Diario Oficial La Gaceta 207 del 28 de octubre de 1997.

Morun, A., Martínez, M., Calvo, O. y Gómez, S. (1998). *Deuda interna: algunas causas, efectos y alternativas de solución*. (Citado el 25/11/2011). Disponible en www.hacienda.go.cr/centro/datos/Tesis/Deuda%20Interna-tesis.doc

Muñoz, P. (1963). *Introducción a la Administración Pública. Teoría General – Planificación -Presupuestos.-3 edición.-* México: Fondo de Cultura Económica.

Organización para Cooperación y el Desarrollo Económicos (OECD). (2006). *Base de datos de la OCDE para las prácticas y procedimientos presupuestarios*. (Citado el 01/08/2012). Disponible en www.oecd.org/gov/budgeting/39628705.pdf

Pacheco, F. A. (2007). *Introducción a la Teoría del Estado*. –8. reimp. de la 2.ed.— San José: EUNED.

Palma, C. (2004). *Antecedentes del presupuesto del Gobierno Central de Costa Rica –Periodo 2003–*. Mimeografiado.

Pérez-Jerez, C. (2001). *Finanzas públicas y desarrollo*. San José: Impreso Fama Cinco. S.A.

Pérez-Jerez, C. (1990). Finanzas públicas y su impacto en el desarrollo (Maquinaria estatal: desarrollo social o privilegios burocráticos). *Revista de Ciencias Sociales*, 40-50, 131-141.

Petrei, H., Trejos, J.D. y Thompson, E. (2006). *El gasto público en Costa Rica. Serie de Estudios Económicos y Sectoriales RE2-06-005*. Washington: BID.

Petrei, H. (1997). *Presupuesto y control: pautas de reforma para América Latina*. Washington: BID.

Piñuel, J.L. (2002). Epistemología, metodología y técnicas del análisis de contenido. *Estudios de sociolingüística*, 3 (1), 1-42.

Programa Estado de la Nación / Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas UCR. (2012). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2011*. San José: PEN/IICE-UCR.

Programa Estado de la Nación / Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas UCR / Fundación Arias para la paz y el progreso humano. (2009). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2009*. San José: PEN.

Programa Estado de la Nación / Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas UCR / Fundación Arias para la paz y el progreso humano. (2007). *Índice Latinoamericano de Transparencia Presupuestaria 2007*. San José: PEN.

Rodríguez, M.A. (1993). *Una revolución moral: democracia, mercado y bien común*. -1 edición.- San José: Editorial Costa Rica.

Rodríguez, M. (1999). *Evaluación de la política financiera de los instrumentos emitidos por el Ministerio de Hacienda*. (Tesis de maestría inédita). Universidad de Costa Rica.

Romero, J.E. (2010). *Derecho Administrativo General*. -2. reimp. de la 1.ed.— San José: EUNED.

Rovira, J. (1988). *Estado y política económica en Costa Rica 1948-1970*. -3 edición.- San José: Editorial Porvenir.

Sala Constitucional del Poder Judicial. Resolución 2002-12019. (Citado el 01/12/2008). Disponible en http://www.pgr.go.cr/scij/busqueda/normativa/asunto_cons/asu_repartidor.asp?param1=ASV&nValor1=1&strTipM=VT2¶m7=232477¶m5=96-002914-0007-CO¶m6=1&nCont=2

Sala Constitucional del Poder Judicial. Resolución 6345-97. (Citado el 01/09/2008). Disponible en <http://documentos.cgr.go.cr/content/dav/.../compendio/.../04806-99.doc>

Sánchez, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos. Serie Gestión Pública 32*. Santiago: CEPAL.

Tamayo y Tamayo, M. (2011). *El proceso de la investigación científica. -2 edición.-* México: Limusa.

Tavares, M. & Berreta, N. (2006). Sistemas de Planificación Estratégica e Innovaciones Presupuestarias. (Citado el 02/11/2012). Disponible en [http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/Planificacion Estrategica y Pr esupuesto.pdf](http://www.cepal.org/ilpes/noticias/paginas/2/36342/Planificacion_Estrategica_y_Pr esupuesto.pdf)

Tinbergen, J. (1959). *La planeación del desarrollo*. México: Fondo de Cultura Económica.

Vargas, W. (1977). *La planificación y el presupuesto por programas en el desarrollo de las instituciones del sector público*. (Tesis de Licenciatura inédita). Universidad de Costa Rica.

Vargas, R. (2010). *Análisis de la evolución de la formulación técnica del presupuesto ordinario y extraordinario de la República de Costa Rica, del 2004 al 2008, a partir de la Ley N° 8131, Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos y su respectivo Reglamento*. (Tesis de Licenciatura inédita). Universidad de Costa Rica.

Vidal, H. (Editor) (1979). *Presupuesto por Programas: Conceptos, Metodologías y Estrategias.-1 edición.-* San José: EDUCA/ICAP.

Waterson, A. (1969). *Planificación del Desarrollo. Lecciones de la experiencia*. México: Fondo de Cultura Económica.

ANEXO 1:
CUESTIONARIO APLICADO A LOS SUJETOS DE
INFORMACIÓN.

Cuestionario para evaluar las implicaciones técnicas, políticas, financieras, jurídicas y sociales de la Planificación Presupuestaria en Costa Rica

Este es un Proyecto de Investigación con fines propiamente académicos realizado en la UNED, con el fin de obtener el Doctorado en Ciencias de la Administración, él mismo versa sobre las implicaciones técnicas, políticas, financieras, jurídicas y sociales de la planificación presupuestaria en Costa Rica. El objetivo de la presente entrevista es conocer su apreciación sobre las mismas.

La información que usted proporcione será de carácter **CONFIDENCIAL**, por favor contestar todas las preguntas.

1. *¿Cuánto tiempo tiene usted de trabajar en esta institución?*

2. *¿Conoce usted cómo se realiza la gestión presupuestaria a nivel del Gobierno de la República? Explique por favor.*

3. ¿Tiene usted conocimientos sobre la dinámica de la administración pública en Costa Rica? Podría explicar si conoce los siguientes conceptos:

✓ 3.1.- *La potestad y mecanismos para ejercer la dirección gubernativa*

✓ 3.2.- *Directrices gubernativas*

✓ 3.3.- *Eficiencia y eficacia*

✓ 3.4.- *Rectoría*

✓ 3.5.- *Políticas públicas*

✓ 3.6.- *Regionalización*

✓ 3.7.- *Sectorialización*

✓ 3.8.- *Metas y tipos de Medios*

4. *¿Podría explicar describir el ligamen entre la Ley de Planificación Nacional 5525 y la Ley de Administración Financiera de la República y Presupuestos Públicos 8131?*

5. *Según su experiencia en materia de gestión presupuestaria pública, ¿de qué manera logra cumplirse lo estipulado en el artículo 4 de la Ley 8131, según el ámbito de acción de ésta (Art. 1)? y, ¿de qué manera el Poder Ejecutivo puede influir para lograr de dicho cumplimiento?*

6. *En caso de incumplimiento, ¿cuáles medidas administrativas, presupuestarias o legales podría aplicar el Poder Ejecutivo?*

7. *Existen varios órganos colegiados dentro de la Administración Pública costarricense que han sido creados por Ley o Reglamento y que tienen un ligamen o influencia para con las finanzas públicas. Según su conocimiento, podría referirse al papel de dichos órganos para el mejor desempeño de la administración financiera del país:*

✓ 7.1.- *Autoridad Presupuestaria*

✓ 7.2.- *Comité Ejecutivo del Sistema de Administración Financiera*

✓ 7.3.- *Comisión de Coordinación de la Administración Financiera*

- ✓ 7.4.- *Comisión de Coordinación Técnica Interinstitucional de Planificación, Programación y Evaluación de la Gestión Institucional y Sectorial del Poder Ejecutivo.*

- ✓ 7.5.- *Comisión de reordenamiento hacendario*

- ✓ 7.6.- *Comisión de negociación de la deuda interna*

8. *Podría explicar detallar la relación de la institución con las siguientes instancias, en materia de aprobación, evaluación y fiscalización de los presupuestos públicos:*

- ✓ 8.1.- *Comisión de Asuntos Hacendarios*

- ✓ 8.2.- *Comisión de Ingreso y gasto público*

✓ 8.3.- *Contraloría General de la República*

✓ 8.4.- *MIDEPLAN o Ministerio de Hacienda*

9. *Podría explicar cuál ha sido el impacto de los siguientes niveles de desagregación presupuestaria en materia de desarrollo nacional:*

✓ 9.1.- *Presupuesto por programas*

✓ 9.2.- *Subprograma presupuestario*

✓ 9.3.- *Clasificación por objeto del gasto*

✓ 9.4.- Programación física del presupuesto

10. *Considera que en este momento existen entes que incurren en duplicidad o superposiciones de funciones, por ejemplo: Secretaría Técnica de la Autoridad Presupuestaria – Dirección General de Presupuesto Nacional. Explique por favor.*

11. *¿La evaluación de los presupuestos por parte de la institución se realiza por Sectores de Actividad y Regiones de Desarrollo o se limita a emplear el Clasificador por Objeto del Gasto?, ¿se ha considerado implementar un Clasificador Sectorial?*

Muchas gracias por su colaboración

ANEXO 2:
DETALLES PRESUPUESTARIOS ANALIZADOS,
PERÍODO 2007-2012

Detalles de los recursos presupuestarios asignados a los entes ministeriales sujetos de estudio, en el periodo 2007-2012

Institución	Acción Estratégica PND 2007-2010	Acción Estratégica PND 2011-2014	2007	2008	2009	2010	2011	2012
Ministerio de Seguridad Pública	Plan para ampliar la cobertura del Ministerio de Seguridad Pública....	Ampliación de las acciones policiales en el abordaje del delito.	45.588.979.000,00	49.734.987.000,00	63.975.747.000,00	81.645.636.000,00	92.317.514.000,00	99.271.326.000,00
Ministerio de Educación Pública	Plan de gestión eficiente y humanizada de los servicios del Ministerio de Educación Pública, mediante la ejecución del proyecto Gobierno Digital - MEP.	Plan de Gestión eficiente y humanizada de los servicios del MEP.	1.228.000.000,00	800.000.000,00	25.000.000,00	331.551.000,00	943.550.000,00	727.750.000,00
Ministerio de Obras Públicas y Transportes (CONAVI)	Construir, rehabilitar y dar mantenimiento a la red vial nacional estratégica que contribuya con el turismo y la producción del país.	Mejorar la Red Vial Nacional del país.	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00	3.500.000.000,00	4.500.000.000,00	4.500.000.000,00	5.000.000.000,00
			19.650.000.000,00	29.050.000.000,00	37.950.000.000,00	37.980.000.000,00	42.680.000.000,00	42.180.000.000,00
			47.279.500.000,00	58.912.000.000,00	60.346.100.000,00	66.717.500.000,00	72.769.200.000,00	76.735.500.000,00
Ministerio de Salud	Programa de fortalecimiento de las condiciones de salud de la población infantil y adolescente, promoviendo estilos de vida saludables.	Ampliar la oferta de servicios y la cobertura de atención a la población menor de 12 años mediante el programa CEN-CINAI.	2.000.000,00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ministerio de Ambiente y Energía	Plan para adecuar y ejecutar las acciones prioritarias de la Estrategia de Conservación, Uso y Manejo de la Biodiversidad.	Recuperar y mantener la cobertura boscosa, los ecosistemas y procesos ecológicos de importancia nacional y el suministro de bienes y servicios ambientales.	1.000.000.000,00	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

Ministerio de Vivienda y Asentamientos Humanos	Programas de atención del déficit habitacional y alivio a la pobreza, con énfasis en asentamientos en precario y condición de tugurio.	Optimización del uso de los Recursos del Fondo de Subsidio para Vivienda (FOSUVI)..	N/A	20.000.000.000,00	N/A	8.742.000.000,00	2.500.000.000,00	2.350.000.000,00
			N/A	N/A	N/A	1.000.000.000,00	N/A	N/A
			N/A	N/A	N/A	N/A	12.175.000.000,00	10.000.000.000,00
Ministerio de Agricultura y Ganadería	Plan de estímulo a la competitividad sostenible y la generación de valor agregado en el sector productivo, como sector clave de la economía nacional.	Fomento de proyectos generadores de valor agregado local, empleos de calidad, desarrollo de capacidades, infraestructura social comunitaria y mejoras en el ingreso de productores y productoras para contribuir al desarrollo de comunidades rural.	22.000.000,00	40.000.000,00	50.000.000,00	40.000.000,00	60.000.000,00	162.400.000,00
Ministerio de Trabajo y Seguridad Social	Desarrollo y aplicación de un Sistema de Indicadores para el Control y Evaluación del uso de los recursos del FODESAF.	Desarrollo de un Sistema Nacional de Información Social (SINAIS) para programas financiados por FODESAF.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A

ANEXO 3:

**DIAGRAMA AMPLIADO DEL MODELO INTEGRAL
DE LA PLANIFICACIÓN PRESUPUESTARIA EN
COSTA RICA**

PODER LEGISLATIVO

SISTEMA
NACIONAL DE
PLANIFICACIÓN

OFICINAS
SECTORIALES

SISTEMA DE
ADMINISTRACIÓN
FINANCIERA

CONSTITUCIÓN
POLÍTICA

PODER
EJECUTIVO

ACTIVIDADES/LEYES ORGÁNICAS Y GENERALES

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO

DIRECTRICES
/ POLÍTICAS
PÚBLICAS

PLANES
SECTORIALES
DE
DESARROLLO

PLANES
REGIONALES
DE
DESARROLLO

DIRECTRICES
/ POLÍTICAS
PÚBLICAS

PAO
AÑO 1

PAO
AÑO 2

PAO
AÑO 3

PAO
AÑO 4

PRESUPUESTO 1

PRESUPUESTO 2

PRESUPUESTO 3

PRESUPUESTO 4

EFICIENCIA

EFICACIA

PROGRAMAS PRESUPUESTARIOS

PROYECTOS PÚBLICOS
CORTOS PLAZO